

Kirsi Kuusikko – Mikko Lindroos – Mirva Lohiniva-Kerkelä

Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen

Valtioneuvoston
selvitys- ja tutkimus-
toiminnan julkaisusarja

2019:40

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-751-2

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:40

Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen

Kirsi Kuusikko – Mikko Lindroos – Mirva Lohiniva-Kerkelä

Valtioneuvoston kanslia

ISBN: 978-952-287-751-2

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		27.5.2019
Tekijät	Kirsi Kuusikko, Mikko Lindroos ja Mirva Lohiniva-Kerkelä		
Julkaisun nimi	Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:40		
ISBN PDF	978-952-287-751-2	ISSN PDF	2342-6799
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-751-2		
Sivumäärä	267	Kieli	Suomi
Asiasanat	Kunta, maakuntauudistus, muutoksenhaku, oikaisuvaatimus, kunnallisvalitus, hallintovalitus, valituslupa, kantelu, muistutus, osallistuminen.		
Tiivistelmä <p>Tutkimus koostuu kuudesta osatutkimuksesta. Ensimmäisessä osatutkimuksessa tarkastellaan yleisemmin hallinto- ja kunnallisvalituksen lähtökohtia sekä näiden valituslajien keskeisiä eroja. Toisessa osaselvityksessä keskitytään tarkastelemaan muutoksenhakujärjestelmää esillä olleen maakuntamallin pohjalta. Kolmannessa osaselvityksessä tarkastellaan kunnallisvalituksia sekä määrällisesti että tehokkuuden kannalta hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Osiossa vastataan erityisesti selvityksen kysymykseen siitä, tulisiko myös kunnallisvalituksissa ottaa käyttöön valituslupamenettely korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tutkimuksen neljännessä osatutkimuksessa tarkastellaan oikaisuvaatimuksen kehittämistarpeita, oikaisuvaatimusjärjestelmän ongelmakohtia, oikaisuvaatimuksen erilaisia käsittelymalleja, tehostamiskeinoja ja kehittämissuuntia. Hankkeessa haluttiin selvittää myös, olisiko muutoksenhakuoikeuden sijaan löydettävissä muita keinoja, joilla mahdollistettaisiin asukkaiden osallistuminen päätöksentekoon ja lisättäisiin yleensä päätöksenteon legitimiisyyttä. Tätä kysymystä käsitellään osioissa viisi ja kuusi, joita varten tehtiin myös vertailua Norjaan ja Skotlantiin. Tutkimus toteutettiin pääosin oikeusdogmaattisena analyysinä. Määrällisten analyysien pohjana käytettiin pääosin tuomioistuintilastoja. Tutkimusta varten tehtiin myös kunnille kohdennettu kysely.</p>			
Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi)			
Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.			
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyvnti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli		27.5.2019
Författare	Kirsi Kuusikko, Mikko Lindroos och Mirva Lohiniva-Kerkelä		
Publikationens titel	Utveckling av ändringssökandesystemen på kommunal och landskapsnivå		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:40		
ISBN PDF	978-952-287-751-2	ISSN PDF	2342-6799
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-751-2		
Sidantal	267	Språk	finska
Nyckelord	Kommun, landskapsreform, ändringssökande, begäran om omprövning, kommunalbesvär, förvaltningsbesvär, besvärstillstånd, klagomål, anmärkning, delaktig.		
Referat			
<p>Studien består av sex delar. I första delstudien undersöks de allmänna aspekterna av förvaltningsklagan och kommunalbesvär samt skillnaderna mellan dem. I andra delen av studien fokuseras överklagandesystemet ur landskaps- och vårdreformens synvinkel. Rapportens tredje del behandlar kommunalbesvärens antal och effektivitet vid förvaltningsdomstolar och Högsta förvaltningsdomstolen. Särskilt svarar denna sektion på utredningens fråga om det skulle krävas besvärstillstånd också vid kommunalbesvär då man söker ändring vid Högsta förvaltningsdomstolen. Den fjärde delen av studien undersöker utvecklingsbehov, problempunkter i begäran om omprövning, olika handläggningsmodeller, förbättringsmetoder och utvecklingstrender i prövningssystemet. Därtill ville man med utredningen kartlägga om det finns andra sätt utom kommuninvånarnas besvärsmetod som möjliggör invånarnas deltagande i beslutfattandet och ökar förfarandets legitimitet. Denna fråga behandlas i avsnitten fem och sex och i dem har man även drivit rättsjämförande forskning mellan Finland, Norge och Skottland. Forskningen är huvudsakligen rättsdogmatisk. Huvuddelen av den kvantitativa analysen var baserad på domstolsstatistik. Forskningen omfattade också en enkätundersökning som riktades till kommunerna.</p>			
Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt			
Förläggare	Statsrådets kansli		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Prime Minister's Office		27 May 2019
Authors	Kirsi Kuusikko, Mikko Lindroos and Mirva Lohiniva-Kerkelä		
Title of publication	Development of the municipal and regional systems of appeal		
Series and publication number	Publication series of the Government's analysis, assessment and research 2019:40		
ISBN PDF	978-952-287-751-2	ISSN (PDF)	2342-6799
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-751-2		
Pages	267	Language	Finnish
Keywords	Municipality, regional government reform, appeals system, claim for a revised decision, appeal against the decision of a municipal authority, administrative appeal, leave to appeal, complaint, participation.		
Abstract <p>The study consists of six substudies. The first provides an overview of the starting points of administrative appeals and appeals against the decision of a municipal authority, and the differences between these two types of appeal. The second substudy focuses on the appeals system from the viewpoint of the regional government, health and social services reform that has been discussed lately. The third substudy examines appeals against the decision of a municipal authority quantitatively and in terms of their effectiveness in administrative courts and in the Supreme Administrative Court. This section provides an answer to the following research question: Should the process of applying for leave to appeal to the Supreme Administrative Court also be used in appeals against the decision of a municipal authority? The fourth substudy investigates the need to develop the process of filing a claim for a revised decision; problems with the system of filing a claim for a revised decision; and various processing models, improvement methods and development trends regarding claims for a revised decision. The project also sought to find out whether the right of appeal could be replaced with other methods that would enable the participation of citizens in decision making and increase the legitimacy of decision making in general. This issue is addressed in the fifth and sixth substudies, for which a comparison between our legal system and the systems of Norway and Scotland was conducted. The study was carried out mainly as a legal dogmatics-based analysis. Its quantitative analyses were mainly based on court statistics. Finally, a survey on municipalities was also carried out in the study.</p>			
This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.			
Publisher	Prime Minister's Office		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Johdanto	11
1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat.....	11
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja toteutus	12
1.3 Tutkimuksen yhteydessä tehdyn kyselyn taustatiedot ja lähtökohdat	15
 2 Hallinto- ja kunnallisvalituksen lähtökohdat	18
2.1 Valituslajit kunnallishallinnossa.....	30
2.2 Valituskelpoisuus kunnallisasioissa	32
2.3 Valituslajit ja ratkaisujen valituskelpoisuus kunnallishallinnon eräissä keskeisissä asiaryhmissä	43
2.3.1 Yleinen kunnallishallinto ja henkilöstöhallinto valituksen kohteena	43
2.3.2 Maankäyttö ja rakentaminen sekä yleensä ympäristöhallintoon liittyvät kysymykset.....	48
2.3.2 Sosiaali- ja terveydenhuolto	55
2.3.4 Opetus- ja sivistystoimi	60
2.3.5 Muita kuntien ratkaisuja	64
2.4 Kunnan jatkovalitusoikeus	70
2.5 Kunnallisvalitusten ja hallintovalitusten määrä ja tehokkuus kunnissa kyselyn perusteella.....	73
2.6 Oikeussuojajärjestelmän kokonaisuus – muistutus- ja kantelujärjestelmät.....	74
2.6.1 Kantelut ja muistutukset oikeussuojakeinona	75
2.6.2 Muistutus- ja kantelumenettely kunnissa – kyselyn perusteella	79
2.6.3 Kantelu- ja muistutusmäärät osana oikeussuojajärjestelmän kokonaisuutta	81
 3 Suunnitteilla ollut maakuntaudistus ja siihen liittyvä muutoksenhaku-järjestelmä	91
3.1 Maakuntavalitus valituslajina	92
3.2 Hallintovalitusta edeltävä oikaisuvaatimusmenettely maakunnissa	98
3.3 Valinnanvapauslain mukainen muutoksenhaku ja maakunnalle siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon asiat.....	102
3.4 Maakunnan muut kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät – valituslajien yleiskartoitus	109
 4 Kunnallisvalitukset hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa	117
4.1 Kunnallisasiat hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa tilastojen valossa	118
4.2 Tehokkaat kunnallisvalitukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa tarkastelun kohteena	122

4.3	Kunnallisvalitukset valituslajina eräissä asiaryhmissä sääntelyratkaisuihin.....	124
4.4	Valituslupa kunnallisvalitusasiaan – arviointia.....	127
4.4.1	Valituslupa yleistyy – kehitys lyhyesti.....	127
4.4.2	Valitusluvan myöntämisen edellytykset.....	135
4.4.3	Valituslupa kunnallisvalitukseen.....	139
4.5	Johtopäätökset.....	143

5 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistarpeet hallinnollisessa muutoksenhakujärjestelmässä..... 146

5.1	Oikaisuvaatimusten käsittely kunnissa kyselyn perusteella.....	151
5.1.1	Oikaisuvaatimusten määrät kunnissa.....	155
5.1.2	Oikaisuvaatimusten resursointi kunnissa.....	158
5.1.3	Oikaisuvaatimusten tehokkuus kunnissa.....	159
5.2	Oikaisuvaatimusten käsittelymalleista kunnissa ja maakunnissa.....	163
5.3	Päätöksentekoon osallistuvista henkilöistä tietyissä yksilöä koskevissa asioissa.....	170
5.4	Oikaisuvaatimuksen suhde itseoikaisuun.....	174
5.4.1	”Itseoikaisuun sidottu oikaisuvaatimus”.....	179
5.4.2	Kelan perustoimeentulotuen oikaisuvaatimusten käsittely.....	181
5.5	Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentaminen.....	182
5.5.1	Oikaisuvaatimusmenettelyn asianosaisasema.....	185
5.5.2	Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalan laajentaminen.....	186

6 Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot..... 191

6.1	Kuntalain mukaiset asukkaiden osallistumisoikeudet Suomessa.....	196
6.2	Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot: kyselyn tuloksia.....	201
6.3	Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot Norjassa.....	203
	Kunnalliset ja maakunnalliset toimielimet.....	205
	Kunnan alueelliset toimielimet.....	205
	Komiteat.....	205
	Käyttäjäneuvostot.....	206
	Kuntalaisten aloiteoikeus ja kunnallinen kansanäänestys.....	206
6.4	Skotlannin asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen keinot.....	206
	Aloite – Petition.....	207
	Deputation – puhuminen neuvoston tai sen alaisen komitean kokouksessa.....	207
	Local Licensing Forum – alkoholinmyynti.....	208
	(Rakennus)suunnitteluhakemukset – Planning applications.....	208
	Yhteisöneuvosto – Community Council.....	208
	Yhteistyöelimet ja työryhmät – Partnerships and Working Groups.....	208
	Paikalliset yhteisöfoorumit – Local community forums.....	209
	Konsultaatio – Consultation.....	209

Kansalaispaneeli – Citizens’ Panel	210
Osallistavat tapahtumat – Engagement events	210
Yleinen palaute – Comments, Compliments, Suggestions	210
6.5 Yhteenveto osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista	211
7 Norjan ja Skotlannin hallinnolliset muutoksenhakujärjestelmät	214
7.1 Norjan alue- ja paikallishallinto	214
7.2 Hallinnollinen muutoksenhakujärjestelmä Norjassa	215
7.2.1 Itseoikaisu	215
7.2.2 Oikaisuvaatimus	216
7.2.3 Valitus	220
7.2.4 Kuntien ja maakuntien laillisuusvalvonta	221
7.2.5 Tuomioistuinprosessi	222
7.3 Yhteenveto Norjan hallinnollisesta muutoksenhakujärjestelmästä	223
7.4 Skotlannin hallinnollinen muutoksenhakujärjestelmä paikallisella ja alueellisella tasolla	224
7.5 Skotlannin paikallishallinto ja muutoksenhaku	225
7.5.1 Kantelujärjestelmä (complaint)	227
7.5.2 Oikeusasiamiehet ja valtuutetut	228
7.5.3 Appeal-valitusjärjestelmä	229
7.5.4 Tribunal-järjestelmä	229
7.5.5 Tuomioistuinjärjestelmä	230
7.6 Tiivistelmä Skotlannin hallinnollisista muutoksenhakekeinoista	231
8 LOPUKSI – Kehittämisehdotuksia	232
8.1 Kuntalain muutoksenhakusäätely	232
8.2 Muutoksenhaku kuntien päätöksistä liittyvä muu lainsäädäntö	235
8.3 Maakunta	240
8.4 Vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen	241
Liitteet	244
Liite 1: Tehokkaat kunnallisvalitukset korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä vuosina 2017 ja 2018	244
Liite 2: Maakuntien tehtävät ja kunnille jäävät tehtävät (HE 15/2017 vp)	254
Liite 3: Saatekirje kunnille ja kuntayhtymille osoitettuun kyselyyn	258
Liite 4. Taulukot	259
Lähteet	260

Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat

Muutoksenhaku viranomaisen päätökseen on keskeinen perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeusturvan tae. Meneillään olevien uudistusten myötä myös muutoksenhakujärjestelmän kehittämistarpeet ovat nousseet esiin. Tämä tutkimus on toteutettu VNTEAS-hankkeena, jonka tarkoituksena on arvioida kuntalain ja maakuntalain mukaisen muutoksenhakujärjestelmän kehittämistarpeita. Kehittämistarpeiden arvioinnin yhtenä lähtökohtana on ollut eduskunnassa käsiteltävänä ollut esitys maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta (HE 15/2017). Esityksen käsittely jäi eduskunnassa sillensä hallituksen eron vuoksi maaliskuussa 2019. Vireillä olleessa esityksessä maakuntalakiin ehdotettiin kuntalakia vastaavaa sääntelyä uudesta valitusmuodosta, maakuntavalituksesta ja sitä edeltävästä oikaisuvaatimuksesta. Esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä esille nousivat muutoksenhakusääntelyn epäselvyydet, joiden tarkemman selvittelyn tarpeeseen erityisesti sote-palvelujen valinnanvapauslakiesitykseen liittyen muun muassa perustuslakivaliokunta (PeVL 26/2017) kiinnitti huomiota. Toinen selvityksen tekoaikana vireillä ollut uudistus on hallintolainkäyttölain korvaavan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säätäminen. Laki hyväksyttiin eduskunnassa 19.2.2019. Molempien uudistusten valmistelumateriaalia on hyödynnetty tutkimuksessa, jossa pääpaino on kuitenkin ollut erityisesti hallinto- ja kunnallisvalitusjärjestelmien nykytilan selvittämisessä

Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen lähtökohdat poikkeavat toisistaan ja niiden sovellettavuus ja käytettävyys eivät aina ole selkeitä. Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeutta on perinteisesti pidetty yhtenä tapana valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja julkisten varojen käyttöä sen lisäksi, että sillä on oikeussuojamerkitystä. Toisaalta laajan valitusoikeutettujen piirin on katsottu voivan mahdollistaa kunnallisvalituksen käyttämisen keinona jarruttaa hankkeita esimerkiksi poliittisista syistä tai valittajan omien näkemysten mukaisesti. Kunnallisvalituksen muutoksenhakujärjestelmää ei vuoden 2015 voimaan tulleen kuntalain (410/2015) yhteydessä muutettu. Yleisemminkin kysymys sektorihallinnon

yhteensovittamisesta yleishallinto-oikeudellisen lainsäädännön kanssa on toistuva ongelma muutoksenhakujärjestelmän kannalta.

Valitusjärjestelmän kehittämistarpeiden lisäksi esiin on noussut myös oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen sekä valituslupamenettelyn laajentaminen. Yleiset säännökset oikaisuvaatimusmenettelystä sisältyvät hallintolakiin (434/2003, muut. 581/2010, 893/2015), mutta oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalaa on viime vuosina laajennettu asiaryhmittäin eri hallinnonalojen lainsäädännössä, mikä tekee kokonaisuudesta hajanaisen. Sosiaalihuollon kohdalla oikaisuvaatimusmenettely on ollut käytössä jo vuosikymmeniä, jo ennen kuin menettely tuli vuoden 1995 kuntalakiin kunnallisvalitusta edeltäväksi vaiheeksi tai oikaisuvaatimusmenettelystä alettiin säätää laajemmin. Lisättäessä hallintolakiin vuonna 2010 oma oikaisuvaatimusmenettelyä sääntelevä 7 a luku, tarkoituksena oli kehittää sitä erityisesti ensimmäisen muutoksenhakuvaiheen suuntaan. Tavoitteena oli, että valitusmääriä hallinto-oikeuksiin saataisiin laskettua ja valitusvaiheessa painopiste olisi erityisesti oikeuskysymyksissä. Tällöin oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalan laajentaminen mahdollistaisi valituslupamenettelyn laajentamisen korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaessa.

Uudessa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa yleisenä lähtökohtana onkin valituslupamenettely muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ellei yksittäisten asioiden osalta erikseen toisin säädetä. Erityislainsäädännössä valituslupamenettelyä on laajennettu jo aiemmin.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja toteutus

Tutkimuksen tarkoituksena on luoda kokonaiskuvaa erityisesti kunnallisvalitus- ja hallintovalitusjärjestelmistä ja selvittää, millaisia ongelmakohtia järjestelmien eroista ja yhteensovittamisesta aiheutuu. Samalla tutkimuksessa tarkastellaan sitä, millaisia ongelmia vireillä olleeseen maakuntauudistuksen muutoksenhakujärjestelmään voi liittyä ja miten niihin voitaisiin varautua ennakolta pohtien myös vaihtoehtoisia kehittämissuuntia. Tavoitteena on ollut luoda tiivistetty kokonaisuus alueen lainsäädännön kehyksestä ja sen liikkumatilasta myös itsehallinnon näkökulmasta sekä kartoittaa vaihtoehtoisia ratkaisutapoja.

Alkuperäisen tehtävänasettelun mukaisesti yksityiskohtaisemmin tutkimuksessa arvioitiin seuraavia kysymyksiä:

- a. Muutoksenhaun tarvetta vähentävät, vaihtoehtoiset asukkaan osallistumisen ja vaikuttamisen keinot.
- b. Asukkaan valitusoikeuden suhde muuhun kunnan toiminnan valvontaan.

- c. Kunnallis- ja maakuntavalituksen käyttöala suhteessa hallintovalitukseen. Minkä tyyppisissä asioissa nimenomaan kunnallis- tai maakuntavalitus on perusteltu (ml. sote- ja esillä olleen maakunta- sekä valinnanvapausuudistuksen myötä tulevat uudet asiaryhmät)?
- d. Valituslupamenettelyn laajentamisen vaikutukset kunnallis/maakunta-asioihin?
- e. Mahdollisuudet selkeyttää kunnallista ja maakunnan muutoksenhakujärjestelmää?
- f. Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan sääntelyn selkeyttäminen?

Kysymyksiin pyrittiin vastaamaan viiden selvityskohteen kautta:

- 1. Kunnan eri tehtäviin soveltuvan valituslajin sopivuus: kunnallis- vai hallintovalitus
- 2. Kartoitus maakuntauudistuksessa esillä olleista kunnista maakuntiin siirtyvistä tehtävistä ja niiden jälkikäteisen oikeussuojan tarve
- 3. Valituslupajärjestelmän laajentaminen koskemaan kaikkia kunnallis- ja maakuntavalituksia
- 4. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen
- 5. Vaihtoehtoiset asukkaiden vaikuttamiskeinot valitusoikeuden sijaan tai ohella

Tutkimuksen tulokset koostuvat kuudesta osiosta. Ensimmäisessä osatutkimuksessa tarkastellaan yleisemmin hallinto- ja kunnallisvalituksen lähtökohtia sekä kunnallis- ja hallintovalituksen keskeisiä eroja. Osiossa kartoitetaan erityisesti sitä, millaisissa asioissa käytetään kunnallisvalitusta ja milloin hallintovalitusta ja mikä on niiden soveltuvuus tarkoitukseensa. Osion perusteella arvioidaan lähinnä osakysymyksiä b, c ja e.

Toisessa osaselvityksessä keskitytään tarkastelemaan muutoksenhakujärjestelmää esillä olleen maakuntamallin pohjalta. Osiossa selvitetään käytettävissä olleeseen valmistelumateriaaliin pohjaten maakunnille siirtyviksi esitettävien tehtävien muutoksenhakumalleja. Tarkoituksena oli selvittää oikaisuvaatimuksen tarkoituksenmukainen toteuttaminen niiden maakunnille ehdotetuksi siirtyvien asiaryhmien kohdalla, joissa on käytössä hallintovalitus tätä edeltävine oikaisuvaatimusmenettelyineen. Tämän osa-alueen tutkimuksella arvioidaan lähinnä osakysymyksiä e ja f. Maakunta- ja soteuudistuksen toimeenpanon valmistelu on lopetettu 8.3.2019, mutta osio peruslähtökohtineen sisällytettiin selvitykseen.

Kolmannessa osatutkimuksessa tarkastellaan kunnallisvalituksia hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tarkastelua tehdään määrällisesti ja kunnallisvalituksen tehokkuuden kannalta. Osio vastaa erityisesti selvityksen kysymykseen siitä, tulisiko myös kunnallis- (ja esillä olleissa mahdollisissa maakunta-) valituksissa ottaa käyttöön

valituslupamenettely korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tapausaineistoon poimittiin tapauksia, joissa muutoksenhaku on ollut tehokasta, ja näitä tarkasteltiin korkeimman hallinto-oikeuden valituslakriteerien pohjalta. Tämän osa-alueen tutkimuksella arvioitiin lähinnä osakysymyksiä d.

Tutkimuksen neljännessä osaselvityksessä tarkastellaan oikaisuvaatimuksen kehittämistarpeita. Osiossa selvitetään oikaisuvaatimusjärjestelmän ongelmakohtia ja oikaisuvaatimuksen erilaisia käsittelymalleja. Lisäksi osiossa pohditaan oikaisuvaatimusmenettelyn tehostamiskeinoja ja kehittämissuuntia. Tämän osa-alueen tutkimuksella arvioitiin lähinnä osakysymystä f.

Hankkeessa haluttiin selvittääväksi myös olisiko muutoksenhakuoikeuden sijaan löydettävissä muita keinoja, joilla mahdollistettaisiin asukkaiden osallistuminen päätöksentekoon ja lisättäisiin yleensä päätöksenteon legitimiisyyttä. Tätä kysymystä käsitellään osioissa viisi ja kuusi, joita varten tehtiin myös vertailua nimenomaan sellaisiin maihin, joissa ei ole erillisiä hallintotuomioistuimia. Tällaisiksi maiksi valikoitiin Norja ja Skotlanti. Tällöin muutoksenhakuoikeuden toteuttaminen on vaikeaa, koska asiaryhmät ja tilanteet, jotka voidaan saattaa yleisiin tuomioistuihin täytyvät olla erityisiä. Tämän osa-alueen tutkimuksella saataisiin arvioitua lähinnä osa-aluetta a.

Tutkimus toteutettiin pääosin oikeusdogmaattisena analyysinä hyödyntäen lainvalmisteluaineistoja, oikeuskäytäntöä sekä oikeuskirjallisuutta. Määrällisten analyysien pohjana käytettiin pääosin tuomioistuintilastoja. Samoin käytännön analyysissä hyödynnettiin aiempia aiheesta toteutettuja selvityksiä. Tutkimusta varten tehtiin myös kunnille kohdennettu kysely (liite 3). Kyselyn avulla pyrittiin selvittämään, kuinka paljon kunnissa haetaan jälkikäteistä oikeussuojaa niissä asiaryhmissä, joita ehdotettiin siirtyväksi maakuntiin. Kyselyn tuloksia hyödynnettiin tarvittavin osin kaikkia osakysymyksiä pohdittaessa.

Tutkimuksen vuorovaikutuksessa hyödynnettiin kyselyn lisäksi avointa otakantaa.fi-portaalia, jossa kuka tahansa voi käydä esittämässä näkemyksensä ajankohtaisesta teemasta. Aktiivisuudesta saatettiin kuitenkin havaita, että selvityksen kohde ja teema suuntautuivat voimakkaasti lainsäädännön kehittämiseen ja viranhaltijatasolle, eikä kunnille osoitettuun kyselyn pohjalta muodostetut kysymykset herättäneet laajaa mielenkiintoa.

1.3 Tutkimuksen yhteydessä tehdyn kyselyn taustatiedot ja lähtökohdat

Kysely lähetettiin yhteensä 41 kuntaan ja neljään kuntayhtymään. Kunniksi valikoitiin Kuntaliiton Arttu- ja Arttu2-tutkimusohjelmiin¹ osallistuneita kuntia, jotka ovat osallistuneet samankaltaisiin kyselytutkimuksiin aiemminkin. Osallistuvien kuntien valintakriteereinä on käytetty mm. alueellista sijaintia, kuntakokoa ja kielisuhteita. Lisäksi otettiin huomioon sellaisia kuntia, jotka ovat ulkoistaneet sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunsa kuntayhtymien vastuulle. Toisaalta kysely lähetettiin myös tällaisiin kuntayhtymiin, jotka vastaavat koko sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoimasta. Tämän lisäksi kysely kohdistettiin muutamalle sairaanhoitopiiriin kuntayhtymälle.

Kunnat olivat Askola, Espoo, Hattula, Hirvensalmi, Hollola, Hämeenlinna, Inari, Jyväskylä, Kankaanpää, Keitele, Kemiönsaari, Keuruu, Kokkola, Kotka, Kurikka, Kuusamo, Lappeenranta, Lempäälä, Liperi, Mikkeli, Mustasaari, Nivala, Oulu, Paltamo, Parkano, Petäjävesi, Pudasjärvi, Raasepori, Raisio, Rautalampi, Salo, Sipoo, Säkylä, Tampere, Tornio, Turku, Vaasa, Vantaa, Vimpeli ja Vöyri. Näiden lisäksi kysely lähetettiin Rovaniemen kaupungille, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille (HUS), Itä-Savon sairaanhoitopiiriin kuntayhtymä Sosterille, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymälle sekä Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri Eksotelle.²

Kysely lähetettiin kuntien nk. yleisosoitteisiin tai kirjaamoon. Näiden kautta kysely välitettiin kunnassa vastauksista päätellen joko kaupunginsihteerille tai kunnan sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavalle virkamiehelle. Vastauksia saatiin kahdeksan kappaletta, joista yksi annettiin alle 5 000 asukkaan kunnasta, yksi 5 000–10 000 asukkaan kunnasta, kolme 20 000–50 000 asukkaan kunnasta ja kolme vastausta yli 100 000 asukkaan kunnasta. Kyselyn vastausten valtakunnallinen kattavuus oli laaja, koska jokainen vastaus annettiin eri maakunnasta. Ainoastaan itäinen Suomi jäi kyselyn vastausaineistossa vähäiseksi.

¹ Arttu1 (2008-2012) ja Arttu2 (2014-2018) -tutkimusohjelman tavoitteena oli selvittää kuntiin kohdistuneiden ja kohdistuvien uudistusten ja toisaalta kuntien itse toteuttamien uudistusten seurauksista kuntiin ja kuntalaisiin. Ne selvittivät, miten uudistukset ovat vaikuttaneet muun muassa kunnallisiin palveluihin, demokratiaan ja johtamiseen, kuntatalouteen sekä yhdyskuntarakenteeseen ja elinvoimaan. Tutkimusohjelmiin osallistui yhteensä 40 erityyppistä ja erikokoista kuntaa eri puolelta Suomea. Tutkimusohjelma oli Suomen Kuntaliiton, osallistujakuntien, valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja muiden ministeriöiden rahoittama ja se toteutettiin yhteistyössä eri yliopistojen kanssa. Ks. Kuntaliitto.fi: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/arttu2-tutkimusohjelma>.

² Kunnat kokoluokittain: Hirvensalmi, Vimpeli, Askola, Keitele, Paltamo, Petäjävesi, Rautalampi, Säkylä (alle 5 000 as.); Kemiönsaari, Pudasjärvi, Vöyri, Hattula, Inari, Parkano (5 000-10 000 as.); Kuusamo, Mustasaari, Sipoo, Kankaanpää, Keuruu, Kurikka, Liperi, Nivala (10 001-20 000 as.); Hollola, Lempäälä, Raasepori, Kokkola, Raisio, Tornio (20 001-50 000 as.); Hämeenlinna, Kotka, Lappeenranta, Salo, Vaasa, Mikkeli (50 001-100 000 as.); Jyväskylä, Oulu, Turku, Espoo, Tampere, Vantaa (yli 100 000 as.).

Näiden lisäksi kyselyä täydennettiin kahdella kuntahaastattelulla ja Kansaneläkelaitoksen oikaisuvaatimuskeskukselle suunnatulla kyselyllä. KELAn oikaisuvaatimuskeskus käsittelee perustoimeentulotuen päätöksistä tehtyjen oikaisuvaatimukset ensivaiheen muutoksenhakuviranomaisena. Vertailu kuntien oikaisuvaatimusmenettelyyn oli mielekästä, koska perustoimeentulotuen käsittely on hiljattain siirretty kunnilta KELAn vastuulle 1.1.2017 lähtien.³

Kysely koski muutoksenhakua kunnissa ja kuntayhtymissä. Tilastoaineistoa koskeviin kysymyksiin pyydettiin vastauksia vuosilta 2015–2017. Kysymykset koskivat muun muassa oikaisuvaatimusten ja valitusten määriä, joista erityisesti pyydettiin vastauksia sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvien oikaisuvaatimusten määristä. Näillä kysymyksillä pyrittiin arvioimaan asiakkaiden muutoksenhaun tarvetta. Samalla tutkittiin myös sitä, kuinka tehokkaita muutoksenhakekeinot ovat kunnan ja kuntayhtymän hallinnossa. Tätä tehoa verrattiin valitusten menestymiseen hallintotuomioistuimissa. Laadulliset kysymykset koskivat muun muassa muutoksenhakuun varattavia resursseja, oikaisuvaatimusten käsittelyn kestoa ja menettelyä, muutoksenhaun kehittämistarpeita sekä muistutus- ja kantelumenettelyn suhdetta varsinaiseen muutoksenhakuun. Lisäksi tiedusteltiin kunta-laisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen käyttämisen vaikutusta asukkaiden muutoksenhakuhalukkuuteen.

Vastausaikaa annettiin kaksi viikkoa, jonka jälkeen vastausaikaa jatkettiin toisella kahdella viikolla. Edelleen tarvittaessa annettiin lisää aikaa vastaamiseen. Osa vastaajista halusi selvittää arvioita perusteellisemmin tilastollisia seikkoja, mm. oikaisuvaatimusten määrään ja niistä tehtyjen valitusten suhteen. Aineiston hakemiseen pitää siis jatkossa varata enemmän aikaa, koska muutoksenhakuasioiden hakeminen ja käsitteleminen vaativat kohtuullisen työmäärän kunnan koosta, organisaatiosta ja asianhallintajärjestelmistä riippuen.

Kunnissa ryhmitellään asiat keskenään eri tavoin. Tilastoaineistoa joudutaan varsinkin suurimmissa kunnissa etsimään ja hakemaan useista tietojärjestelmistä ja useilta toimialoilta. Kunnat ovat järjestäneet palvelutuotantonsa myös eri tavoin. Siten edes toimialat eivät täysin kohtaa. Lisäksi asianhallintajärjestelmät allokoivat asiaryhmät eri tavoin. Edelleen on mahdollista, että kunta tai kuntayhtymä on tarkastelukaudella vaihtanut käytettävissä olevaa asianhallintajärjestelmää, minkä vuoksi eri aineistojen hakeminen parinkin vuoden takaa jouduttaisiin tekemään kokonaisuudessaan käsityönä. Näin olikin käynyt osassa vastanneista kunnista, eikä vastaamista kyselyyn koettu niin tärkeänä kunnan kannalta, että tällaiseen työhön olisi ryhdytty. Edellä mainittu tarkoittaa, että kyselyn vastausten pohja-aineistot eivät ole täysin yhteneväisiä keskenään. Asiamäärät saattavatkin vaihdella asianhallintajärjestelmistä, kirjaamiskäytänteistä ja toimialojen järjestäytymisestä riippuen.

3 Hallituksen esitys toimeentulotukilain muutoksesta HE 358/2014 vp.

Pääasiassa voidaan kuitenkin todeta, että kunnan kokoluokkiin nähden vastauksissa oli kohtuullisen paljon hajontaa esimerkiksi tehtyjen oikaisuvaatimusten ja valitusten määrien suhteen. On huomattava, että kyselyn tekijät eivät voi vahvistaa sitä, kuka on kunnassa vastannut kyselyyn ja kuinka kattavasti tilastotietoja on kerätty kunnan eri toimialoilta. Voi nimittäin olla niinkin, että oikaisuvaatimusten määrissä ja valituksissa on huomioitu lähinnä yhden toimialan, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelualueen muutoksenhakutilastot. Täyttä varmuutta tästä ei ole. Lisäksi osa vastaajakunnista oli ulkoistanut koko sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuunsa kuntayhtymälle, minkä myötä kyselyaineistoon sisältyi näiden kuntien kohdalla muut kuin sosiaali- ja terveydenhuollon muutoksenhaku. Tällöin vastaukset painottuivat ympäristöasioihin ja valituskelpoisiin henkilöstöasioihin, kuten virkavalintoihin. Edelleen on mainittava, että suurin osa kunnista ilmoitti vastauksissaan muutoksenhakumäärien olevan arvioita.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, ettei kysely anna luotettavaa kuvaa oikaisuvaatimusten määristä ja valitusten määristä kunnissa. Valikoituihin kuntiin ja kuntayhtymiin lähetettyyn muutoksenhakua koskevaan kyselyyn vastattiin kohtalaisen aktiivisesti. Vastauksia saatiin 18 prosentilta (8 kappaletta) lähetetyistä vastaanottajista. Suurimmasta kunnasta vastaukset ilmoitettiin arvioina, mikä viittaa siihen, ettei oikaisuvaatimusten ja valitusten määriä ole tarkoin tilastoitukaan. Kunnilla ei välttämättä ole edes intressiä kiinnittää huomiota muutoksenhakuun ja sen tehokkuuteen. Sen sijaan suurempi mielenkiinto voitaisiin kohdistaa muutoksenhakua vähentäviin, asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia lisääviin osallistumiskeinoihin kunnissa ja kuntayhtymissä. Kyselyssä tiedusteltiin kuntien kokemuksia myös siitä, voidaanko asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinoilla vähentää muutoksenhakuhalukkuutta ja olisiko vielä joitain muita kuntalaisten osallistamiskeinoja, kuin mitä kuntalain (410/2015) 5 luvussa on mainittu kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista.

Hankkeen toteuttajat: Tutkimushanke on toteutettu Lapin yliopistossa. Hankkeen johtajana on toiminut hallinto-oikeuden professori Kirsi Kuusikko ja tutkijoina hyvinvointioikeuden apulaisprofessori Mirva Lohiniva-Kerkelä sekä tutkija Mikko Lindroos. Lisäksi tutkimusavustajina on ollut mukana oikeustieteen opintojensa loppuvaiheessa olevia opiskelijoita.

Tutkimushankkeen osaselvitysten tekeminen jakautui siten, että päävastuullisena kirjoittajana osioissa I, II, III on toiminut Kirsi Kuusikko ja osioissa IV, V ja VI Mikko Lindroos.

Hankkeen työtä on tukenut ohjausryhmä, joka puheenjohtajana on toiminut Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriöstä, ja jäseninä Arja Manner oikeusministeriöstä, Jaana Junnila, ympäristöministeriöstä, Marja Isomäki ja Mervi Kuittinen valtiovarainministeriöstä, Eila Mustonen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä sekä Riitta Myllymäki (varalla Kai Ketelämäki) Suomen Kuntaliiton asiantuntijoina. Ohjausryhmän asiantuntevat kommentit ovat ohjanneet työtä.

2 Hallinto- ja kunnallisvalituksen lähtökohdat

Haettaessa muutosta julkisessa hallinnossa tehtyyn lopulliseen päätökseen, valitetaan yleisimmin hallintovalituksella, jonka tekemisestä ja käsittelystä yleisesti säädetään vielä tällä hetkellä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) ja tulevaisuudessa lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.⁴ Kun kyse on valtion ja kunnan viranomaisten tekemästä ratkaisusta, muutoksenhakutiestä ei periaatteessa tarvitse säätää, vaan se katsotaan olevan olemassa nykyään perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen perusteellakin.⁵ Hallintovalituksen lisäksi tunnetaan toisena erityisenä valituslajina kunnallisvalitus omine erityisine piirteineen. Kun kysymys on kunnan tekemästä päätöksestä, lähtökohtaisesti kysymys on tällöin kuntalain mukaisesta kunnallisvalituksesta,⁶ jos ei toisin säädetä. Valittamaan oikeutettujen oikeutettujen laajuuden vuoksi – asianosaisten lisäksi kaikki kunnan jäsenet – sitä on

4 Hallintolainkäyttölain korvaava laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa oli tätä kirjoitettaessa edustakunnan käsiteltävänä. HE 29/2018 vp. Eduskunta hyväksyi lain 19.2.2019.

5 Yleinen valitusoikeus on katsottu olevan valitettaessa nimenomaan valtion viranomaisen päätöksestä. Sääntelyratkaisu sinänsä johtaa samaan lopputulokseen jo tällä hetkellä myös kunnallishallinnon kohdalla. Laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa valitusoikeudesta säädetään yleissäännöksellä, joka on riippumaton hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta. HE 29/2018 vp, s. 11, 42 ja 50.

6 Kunnallisvalituksesta erillisenä valituslajina ja sen tarpeista on käyty keskustelua. Aikaisemmissa selvityksissä kunnallisvalituksen säilyttäminen ja käyttöalan laajuus on nähty tarpeelliseksi. Ks. *Mäkinen* 2016; *Mäkinen* 2010a; *Mäkinen* 2010b. *Eija Mäkinen* katsoi vuoden 2016 selvityksessä liittyen kaavoittamiseen, että kunnallisvalitus oli perinteinen ja edelleen toimiva kunnallista itsehallintoa suojaava valituslaji. *Mäkinen* 2016, s. 48-49. Mäkinen selvityksen tarkoituksena oli pohtia valituslajia hallitusohjelman tavoitteiden näkökulmasta. Mäkinen esitti, että jos tarkoitus olisi siirtyä yhteen valituslajiin, tarkasteluun tulisi ottaa uusia ulottavuuksia, kuten voidaanko erillisestä kunnallisvalituksesta luopua valituslajit yhdistämällä ja säätämällä kunnan jäsenen valitusoikeudesta kuntalaissa ja erikseen erityislaeissa tarpeen niin vaatiessa. Toisena mahdollisena pohdittava seikkana hän otti esiin sen, voidaanko kunnallisvalitus rajata vain yleisen kunnallisoikeuden alalle, ja soveltaa sitä vain kuntalain ja kenties osin kunnalliseen viranhaltijalakiin liittyvänä valituslajina. Kolmanneksi vaihtoehdoksi Mäkinen otti esiin sen, pitäisikö nykyiset valituslajit säilyttää erillisinä ja jättää kehitys oikeuskäytännön varaan. Käsillä olevan selvityshankkeen lähtökohtana on ollut nimenomaan kunnallisvalituksen kehittämisenäkökulma, eli pääselvityksen kohteena ei ole ollut kunnallisvalituksesta luopuminen, vaan sen kehittäminen sekä oikean valituslajin kohdentaminen eri asiaryhmiin pois lukien ympäristöhallinto, johon on kohdistettu useampia selvityksiä ja lainsäädäntöhankkeita aivan viime vuosina. Selvityksen yhteydessä on jouduttu lisäksi ottamaan huomioon se, että kunnallisvalituksen ohelle oli mahdollisesti tulossa myös kunnallisvalitusta malliltaan muistuttava maakuntavalitus.

luonnehdittu luonteeltaan valvonnalliseksi valitukseksi. Tämän lisäksi on saatettu erikseen puhua ns. kirkollisvalituksesta, sosiaalivalituksesta ja verovalituksesta.⁷

Kunnallisvalitus on nähty kaksijakoisena. Kunnan jäsen voi valvoa kunnan toiminnan laillisuutta samalla, kun se antaa oikeussuojaa asianosaiselle tätä koskevassa asiassa. Lisäksi valitus välillisesti mahdollistaa myös kuntien valtion valvontaa.⁸ Kunnallisvalituksen perusperiaatteina on nähty sekä kunnan jäsenen suorittaman laillisuuden valvonta että oikeussuojan antaminen. Suurin osa kunnallisvalituksista tehdään omassa asiassa tai oman intressin vuoksi.⁹

Kuntalain (410/2015) 133 §:n mukaan kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätökseen, jollei erikseen lailla toisin säädetä, haetaan muutosta siten kuin kuntalain 16 luvussa säädetään eli tällöin tulee kysymykseen kunnallisvalitus. Myös muun lain nojalla voidaan hakea muutosta kunnallisvalituksella. Jos päätökseen voidaan hakea muutosta muun lain nojalla kunnallisvalituksella, oikaisuvaatimusvaihe ei tule automaattisesti kysymykseen. Jos haetaan muutosta kuntalain mukaan, tällä on tarkoitus viitata koko kuntalain mukaiseen muutoksenhakuun oikaisuvaatimuksineen.¹⁰ Kuitenkin oikaisuvaatimuksen tekemisestä ennen kunnallisvalitusta on saatettu säätää selvyiden vuoksi vielä erikseen, kuten kunnallisia viranhaltijoita koskevassa lain 50 §:n 1 momentissa.¹¹

Kunnallisvalitus muutoksenhakulajina voi tulla kysymykseen ennalta säätelemättömään joukkoon kunnan ja kuntayhtymän tekemiä ratkaisuja. Tämä liittyy kuntalain lähtökohtaan, jonka 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädettyt tehtävät. Näitä itsehallintoon kuuluvia tehtäviä ei ole erikseen säädetty. Laissa erikseen säädettyjenkin tehtävien osalta ei ole aina valituslajin valinta ole ollut selkeä. Toisaalta myöskään hallintovalituksen kohdalla ei tarvitse erikseen säätää asioiden valituskelpoisuudesta, vaan tämä voidaan johtaa aina perustuslain 21 §:n oikeusturvan vaatimukseen.

7 Valituslajit. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 72; Myös sosiaalivalitus Siitari-Vanne 2005, s. 561-624.

8 HE 192/1994 vp, s. 61–62. Kunnallisvalitus käsitteenä otettiin lainsäädäntöön vuoden 1995 kuntalaissa. HE 192/1994 vp, s. 65, 122. Kunnallisvalituksesta valvonnan osana. Mäkinen 2017, s. 10-11, 21.

9 HE 268/2014 vp, s. 94. Vuoden 2015 kuntalaissa oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta säädetään vastaavasti kuin vuoden 1995 kuntalaissa. Tiedoksianto koskevaa sääntelyä muutettiin aikaisemmasta. HE 268/2014 vp, s. 110, 236-242; Harjula – Prättälä 2015, s. 881.

10 Oikaisuvaatimusvaihetta ei tule, jos erityissäännöksessä viitataan kunnallisvalitukseen tai kunnallislain muutoksenhakujärjestelmään mainiten valitusviranomaisen. Jos erityissäännöksessä viitataan kuntalain muutoksenhakujärjestelmään yleisemmin, muutoksenhaku tapahtuu silloisen kuntalain mukaan kokonaan oikaisuvaatimusvaiheeseen. Harjula – Prättälä 2012, s. 729-730.

11 Säännöksen sanamuotoa ei tältä osin enempää perusteltu. HE 196/2002 vp, s. 69.

Jos henkilö katsoo jonkun asian päätökseksi, josta hän katsoo tarpeelliseksi valittaa, viranomaisen ei voi tätä estää edes valitusosoituksen valituskiellolla. Valitusviranomaisen joutuu tutkimaan päätöksen *valituskelpoisuuden*. Viranomaisen ratkaisun valituskelpoisuus ei ole yksiselitteinen asia. Kuntalain osalta valituskelpoisuus säännellään 136 §:ssä. Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Kunnallisvalituksen kohdalla valituskelpoisuuden on katsottu olevan lievempää kuin hallintovalituksen kohdalla. Käytännössä valituslajien erot tämän suhteen ovat pienentyneet ja ne ovat lähentyneet toisiaan.

Kunnallisvalituksen kohdalla on katsottu, että jos ratkaisu sisältää myös muuta kuin vain valmistelua, se on valituskelpoinen. Hallintovalituksen kohdalla hallintolainkäyttölain päätöksen valituskelpoisuutta sääntelevän 5 §:n sanamuodon mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.¹² Valitusta ei saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Tämän sanamuodon ja tulkinnan eroavaisuuksien vuoksi kunnallisvalitus voidaan tehdä myös valvonnallisena periaatteellisemmissakin ratkaisuissa. Kun hallintovalituksen kohdalla puhutaan ns. normivalituskiellosta, niin kunnallisvalitus voidaan kohdistaa kunnan päättämiin erilaisiin periaatteellisiin linjauksiin. Tällaisina on pidetty luonnollisesti esimerkiksi hallintosääntöjen oikeellisuutta samoin kuin kunnan talouteen liittyviä kysymyksiä.¹³ Keskeinen rajanveto on hallintopäätösten ja tosiasiallisen toiminnan välillä, jossa ei tehdä hallintopäätöksiä.

Valituskelpoinen ei ole mikään sellainen ratkaisu, joka katsotaan vain valmistelevaksi eikä sisällä kunnan lopullista kannanottoa asiaan. Valituskelpoiseksi on saatettu katsoa myös kunnan antama lausunto, jos se sisältää lopullisen asiaratkaisun kunnan taholta. Valittaminen edellyttää myös sitä, että on tehty ylipäättänsä jokin ratkaisu. Viranomaisen täydellinen passiivisuus ei mahdollista muutoksenhakua. Perinteisesti aloitteeseen annettu ratkaisu ei ole valituskelpoinen, kuten ei kanteluunkaan annettu.¹⁴

Oikaisuvaatimuskelpoisuuden ja valituskelpoisuuden tulkinta on lähtökohtaisesti samanlainen. *Valitusperusteiden* osalta oikaisuvaatimus- ja valitusvaiheet eroavat taas toisistaan

12 Valittaa saa ainoastaan sellaisista toimenpiteistä, joilla on lopullista ja välitöntä oikeusvaikutusta. Usein tapauksissa päätöksen valituskelpoisuus on selvä, mutta käytännössä esiintyy myös tulkintaongelmia. Yleissäännöksessä ei voida nimenomaisesti luetella kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaisen toimenpide on valituskelpoinen. HE 217/1995 vp, s. 21, 38.

13 Nämä ovat yleensä valituskelpoisia, eikä niiden valituskelpoisuudessakaan ole mitään tulkinnanvaraisuutta esim. KHO 2017:1 (hallintosäännön muuttaminen); KHO 2012:2 (tilinpäätös, poistosuunnitelman muuttaminen).

14 Kanteluratkaisun valituskelvottomuudesta säädetään nykyään kantelun käsittelyä koskevassa hallintolain 8 a luvussa (muut. 368/2014) sen 53 d §:ssä: hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla.

siinä, että oikaisuvaatimusvaiheessa perinteisesti on katsottu voitavan vedota myös tehdyn ratkaisun tarkoituksenmukaisuuteen myös kunnan hallinnon näkökulmasta.

Kunnallisvalituksen osalta on perinteisesti korostettu sen laillisuusvalituksen luonnetta verrattuna hallintovalitukseen. Kuitenkin vuoden 2015 muutoksessa myös hallintovalituksesta tehtiin laillisuusvalitus hallintolainkäyttölain 7 §:n muutoksella (muut. 891/2015) ja poistamalla tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä koskeva siirtosäännös valtioneuvostolle korkeimmasta hallinto-oikeudesta säädetystä laista (1265/2006).¹⁵ Hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momentissa todetaan, että valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.¹⁶

Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen kohdalla ei ole nykyään eroa sen suhteen, että hallintovalituksen voisi tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella ja kunnallisvalitus olisi ns. laillisuusvalitus. Sekä hallintovalitus että kunnallisvalitus ovat nykyään ns. *laillisuusvalituksia*. Laillisuusvalituksen luonne kunnallisvalituksessa verrattuna hallintovalitukseen säännellään hieman toisin. Kun hallintovalituksen kohdalla on tyydytty vain ilmaisemaan valitusperusteen olevan ratkaisun laillisuuskysymys, kunnallisvalituksen kohdalla luetellaan tarkemmin ne perusteet, joiden katsotaan tulevan esille valituksessa laillisuuskysymyksenä. Kuntalain 135 §:n 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai 3) päätös on muuten lainvastainen. Myös oikeusperiaatteiden vastainen toiminta katsotaan lainvastaiseksi.

Hallinto- ja kunnallisvalituksen keskeinen ero ja periaatteessa kunnallisvalituksen olemassaolon perusta erillisenä valituslajina liittyy valittamaan oikeutettuihin eli kenellä on ns. *valitusoikeus*. Hallintovalituksen kohdalla valituksen saa tehdä lähtökohtaisesti vain asianosainen, jolla on ns. oikeussuojan tarve. Asianosainen on se, joka on suoraan päätöksenteon kohteena tai se, jota asia koskee ns. välittömästi. Erityislainsäädännössä on

¹⁵ Alkujaan lain 2 §:n 2 momentissa säädettiin siitä, että jos korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaiseminen pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta, asia on tältä osin siirrettävä valtioneuvoston ratkaistavaksi. Tämä kohta poistettiin lainmuutoksella (892/2015). Vastaavantyyppinen säännös sisältyi tätä edeltäneen lain (74B/1918) 5 §:n 1 momenttiin. Jos ratkaisu pääasiassa riippui päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, oli asia jätettävä hallituksen ratkaistavaksi. Jos samassa asiassa oli kysymys myös siitä, oliko päätös tai toimenpide lainvastainen, antoi korkein hallinto-oikeus siitä lausuntonsa. Tämän tyyppisiä asioita oli vielä 1980-luvulla noin viitisen prosenttia korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavista asioista, mutta niiden määrä väheni vähitellen yhteen prosenttiin ja käytännössä lähes nollaan.

¹⁶ Pykälän otsikon mukaan kyse on valituksesta valtion hallintoviranomaisen päätöksestä, mutta pykälien otsikoinnille Suomessa ei ole ainakaan perinteisesti annettu tulkinnallista merkitystä, eli säännös koskee lähtökohtaisesti kaikkia niitä tilanteita, joissa haetaan muutosta hallintolainkäyttölain perusteella. Uudessa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa pyritään toteuttamaan PL 21 §:n mukaisesti yleinen valitusoikeus, jotta yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös ei jää valitusoikeuden ulkopuolelle. HE 29/2018 vp, s. 50.

valittamaan oikeutettujen piiriä saatettu laajentaa.¹⁷ Kuntalain 137 §:n 1 momentin mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä asianosainen eli se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, mutta myös jokainen kunnan jäsen. Kunnan jäsenen valitusoikeus mahdollistaa sen, että jokainen kunnan jäsen voi valvoa kunnallisen päätöksenteon oikeellisuutta.¹⁸ Kunnallisvalitusta on kutsuttu kansalaisvalitukseksi (*actio popularis*).¹⁹

Kuntalain 3 §:ssä määritelty kunnan jäsen on laajempi käsite kuin kunnan asukas. Määritelmällisesti se kattaa kaikki ne tahot, joilla on taloudellisia intressejä kunnassa.²⁰ Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen kunnan jäsenenä saa tehdä ensinnäkin kunnan asukkaat, eli ne luonnolliset henkilöt, joilla on kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta kunnassa.²¹ Toiseksi valitus voidaan tehdä niiden oikeushenkilöiden, yhteisöjen ja säätiöiden, nimissä, joilla on kotipaikka kunnassa. Kolmanneksi valituksen voi tehdä se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Riittävää on pelkästään kiinteän omaisuuden hallitseminenkin, joka on jäänyt oikeuskäytännössä jossakin määrin avoimeksi.²²

Kunnallisvalituksen perusluonteeseen kuuluvat kunnallista itsehallintoa suojaavat piirteet. Kunnallisvalituksen kohdalla kuntien itsehallinnonkin vuoksi valtion *hallintotuomioistuinten tutkimisvalta* on rajoitetumpi kuin hallintovalituksessa. Kuntalain 135 §:n 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää valitusperusteet ennen valitusajan päättymistä. Uusia valitusperusteita ei voida esittää valitusajan jälkeen eikä tuomioistuin voi ottaa tällaista oma-aloitteisestikaan tutkittavakseen, vaikka se havaitsisi päätöstä rasittavan muun virheellisyyden.²³ Hallintovalituksen kohdalla hallintolainkäyttölain 27 §:n 2 momentin mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen hallintovalituksenkin kohdalla esittää vireillä olevassa asiassa ainoastaan sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden

17 Erityislainsäädäntöä on esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) ja ympäristösuojelulaissa (527/2014).

18 Kuntalain 137 §:n 2 momentin mukaan kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta ja sen jäsen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen.

19 Harjula – Prättälä 2015, s. 884-885.

20 Perinteisesti tämä liitettiin erityisesti veronmaksuvelvollisuuteen.

21 Oikeuskäytännössä on katsottu, että oikeutta tehdä kunnallisvalitus on arvioitava ottamalla huomioon kunnallisvalituksen tarkoitus kuntalaisten laillisuusvalvontakeinona sekä valittajan olosuhteista saatavilla oleva selvitys kokonaisuudessaan. KHO 2014:180.

22 KHO 2010:22 tapauksen perusteella tiedetään, mikä ei ainakaan riitä kiinteän omaisuuden hallintaan. Sitä ei ole lyhytaikaisella vuokrasopimuksella läheiseltä nimellisellä hinnalla vuokrattu rakentamaton määräala. Periaatteellisesti kiinteän omaisuuden hallinta kunnan jäsenyyden tuottavana on merkittävä seikka esimerkiksi kesämökin omistajien näkökulmasta.

23 Ks. HE 192/1994 vp, s. 61-62; kuitenkin KHO 2015:115 tulkinta valitusperusteiden kokonaisuudesta.

muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeeseen seikkaan. Valittaja saa vaatia myös täytäntöönpanon kieltämistä tai tehdä muun sivuvaatimuksen.

Kunnallisvalituksen kohdalla valtion hallintotuomioistuimen ei ole katsottu voivan myöskään antaa samoin ratkaisua kuin hallintovalituksen kohdalla. Kunnallisvalituksen todestaan olevan tällöin ns. *kassatorinen*. Hallintotuomioistuin voi joko pysyttää kunnan tekemän ratkaisun tai kumota sen lainvastaisen virheellisyyden vuoksi. Lähtökohtaisesti myös asian uudelleen esille ottaminen kuuluu kunnan harkintaan. Aivan näin ehdoton tulkintalinja ei ole ollut, vaan nimenomaan kunnallisten viranhaltijoiden taloudellisten kysymysten kohdalla hallintotuomioistuimet ovat tällöin sovellettavaksi tulevasta valituslajista, kunnallisvalituksesta, huolimatta antaneet myös kuntaa sitovia ratkaisuja.²⁴ On kuitenkin syytä korostaa, että vaikka kunnallis- ja hallintovalituksen kohdalla on tässä suhteessa ero, eroa kuitenkin lieventää periaatteellinen vallan kolmijako-oppiin perustuva lähtökohta hallintovalituksenkin kohdalla. Lähtökohtaisesti hallintotuomioistuin ei tuomioistujana tee useinkaan ratkaisua hallinnon puolesta vallan kolmijako-opinkaan mukaisesti, vaan viranomaisen tekemä jollakin perusteella lainvastainen ratkaisu kumotaan ja palautetaan uudelleen ratkaistavaksi viranomaiselle.²⁵ Tällöin viranomainen joutuu ottamaan asian oma-aloitteisesti uudelleen ratkaistavaksi. Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti viranomaisen on otettava huomioon hallintotuomioistuimen ottama tulkintalinja esillä olevan oikeuskysymyksen kohdalla.

Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen kohdalla *täytäntöönpanokelpoisuuden sääntely* on peruslähtökohdiltaan erilainen. Hallintovalituksella on täytäntöönpanokelpoisuutta automaattisesti lykkäävä vaikutus, mitä kunnallisvalituksella ei ole. Tämä on vain peruslähtökohta, ja sektorihallinnon lainsäädännöstä löytyy runsaasti erityissääntelyä siitä, että päätös on lainvoimaisuuttakin vailla heti täytäntöönpanokelpoinen.

Hallintovalituksen kohdalla hallintolainkäyttölain 31 §:n mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Toisen momentin mukaan päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Täytäntöönpanokelpoisuuden lähtökohdat ovat olleet voimakkaasti yleisen edun näkökulmassa. Yksilökeskeisempää täytäntöönpanon sääntelyä on maankäyttö- ja sosiaalioikeudellisissa kysymyksissä. Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 52 §:n mukaan kunnan viranhaltijan ja toimielimen tekemä päätös voidaan muutoksenhausta huolimatta panna täytäntöön, jos päätöksen laatu edellyttää viivytyksetöntä täytäntöönpanoa ja se ei vaaranna

24 Ks. KHO 2009:10 (kunnallinen viranhaltija ja palkkaa koskeva vaatimus).

25 Nenonen 2015, s. 254. Esim. KHO 2014:189.

turvallisuutta tai jos päätöksen voimaan tulemista ei voida palvelujen järjestämisestä johtuvista syistä siirtää tuonnemmaksi ja viranhaltija tai toimielin on määrännyt päätöksen heti täytäntöönpantavaksi.

Kuntalain mukaan päätös on siis täytäntöönpanokelpoinen ilman lainvoimaisuutta. Kuntalain 143 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin mukaan, jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei kuitenkaan estä täytäntöönpanoa. Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden laittaminen valitusluvan taakse nopeuttaa päätösten täytäntöönpanokelpoisuuden syntymistä. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

Hallintopäätösten tiedoksiannossa on kunnallisvalituksen tavoin myös hallintovalituksen kohdalla siirrytty pääsääntöisesti tavanomaiseen tiedoksiantoon todisteellisen tiedoksiannon sijaan. Hallintolaki sääntelee kuitenkin hallintovalituksen kohdalla veloitteen käyttäen todisteellista tiedoksiantoa, jos kyseessä on velvoittava päätös, josta alkaa kulua muutoksenhaku-aika. Muulloinkin voidaan käyttää todisteellista tiedoksiantoa, jos tämä katsotaan tarpeelliseksi oikeusturvan näkökulmasta.

Kuntalaki lähtee liikkeelle siitä, että asianosaiselle tiedoksianto tapahtuu henkilökohtaisena tiedoksiantona, jonka muoto on hallintolaissa säännelty tavallinen tiedoksianto ja sähköisessä asioinnissa viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säännelty tavallinen sähköinen tiedoksianto, ja kunnan jäsenille kuntalain 140 §:ssä säänneltynä yleistiedoksiantona. Säännöksen 1 momentin mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen²⁶ pöytäkirja siihen liittyvine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pöytäkirjan sisältämän henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- ja valitusajan päättyessä.

Kunnan ja kuntayhtymän muun kuin säännöksen 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi. Tämä säännös otettiin uuteen vuoden 2015 kuntalakiin ilman, että

26 Säännöksen mukaisia toimielimiä ovat yhtymävaltuusto tai yhtymäkokous.

kysymystä ratkaisujen antamisesta tiedoksi tultiin liittäneeksi muutoksenhakuoikeuden alkamiseen. Jos kysymyksessä on muutoksenhakukelpoinen ratkaisu, tulisi tämä antaa tiedoksi asianmukaisesti julkistamalla. Tähän ei liity tarpeellisuusharkintaa.²⁷

Kunnan jäsenen ja 137 §:n 2 momentissa²⁸ tarkoitetun kunnan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa. Jos asianosainen on kunnan jäsen, hän voi lukea edukseen myös täten mahdollisesti syntyvän myöhemmän tiedoksisaantijankohdan.

Kuntalaki sääntelee 133 §:ssä lähtökohdaksi sen, että kuntalain näitä 16 luvun säännöksiä oikaisuvaatimuksesta ja valittamisesta sovelletaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen tekemiseen kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen lailla toisin säädetä. Jos päätökseen voidaan muun lain nojalla hakea muutosta kunnallisvalituksin, ei 134 §:ssä säännelty oikaisuvaatimusvaihe tule automaattisesti sovellettavaksi. Näin ollen, jos erityislaissa säädetään muutoksenhaun tapahtuvan valittamalla kuntalain mukaan, tulee säätää erikseen oikaisuvaatimusmenettelyvaiheesta, jotta se edeltäisi kunnallisvalitusta. Koko säännöksen lähtökohtana on se, että jos muualla lainsäädännössä todetaan kunnallisen viranomaisen ratkaisuun haettavan muutosta hallintolainkäyttölain mukaan tai muutoksenhakutiestä säädetään erikseen, tapahtuu muutoksenhaku kunnallisen viranomaisen päätöksestä kunnallisvalituksen sijaan hallintovalituksella tätä mahdollisesti edeltävine oikaisuvaatimusmenettelyvaiheineen. Kunnan viranomaisten tekemistä ratkaisuista tehdään näin määrällisesti enemmän hallintovalituksia kuin kunnallisvalituksia hallinto-oikeuksiin.

Puhdas hallintovalitus on se, jossa vain asianosainen saa valittaa, kun taas puhdas kunnallisvalitus on valitus, jossa myös kunnan jäsen saa valittaa ja jossa muutenkin noudatetaan kaikkia kuntalain periaatteita. Kuitenkin tunnetaan myös kunnallisvalitus, jossa kunnan jäsen ei saa valittaa (supistettu kunnallisvalitus), kunnallisvalitus, jossa saa valittaa muu kuin kunnan jäsenenä oleva kansalaisjärjestö (laajennettu kunnallisvalitus), hallintovalitus, jossa saa valittaa kunnan jäsen (laajennettu hallintovalitus), mutta ei kansalaisjärjestö ja hallintovalitus, jossa valittaa saa kansalaisjärjestö (laajennettu hallintovalitus). Puhutaan siis sekamuotoisuudesta. Nämä koskevat erityisesti maankäyttöä ja ympäristöä koskevien päätösten muutoksenhakua.²⁹

27 Ks. Turun HAO 29.11.2012 12/0353/1.

28 Kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta ja sen jäsen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen.

29 Ks. Mäkinen 2010b, s. 255.

Kunnan tehtäväksi on useissa asioissa jätetty toimivaltaisen viranomaisen määrittäminen. Kunta voi suoraan määrittellä hallintosäännössä toimivaltaisen viranomaisen tiettyjen reuna-ehdojen, kuten esimerkiksi monijäseninen toimielin, mukaan.³⁰ Näin ollen muutoksenhakusäännösten käytännön toteutuminen vaihtelee kunnittain sen mukaan, millainen sisäinen organisaatorakenne niillä on, eli millaisia viranomaisnimikkeitä, ja miten kunnassa toimivaltuuksia on delegoitu.

Seuraavassa taulukossa esitetään kootusti puhtaan hallinto- ja kunnallisvalituksen keskeiset erot. Taulukossa on esitetty rinnan sekä edelleen voimassa olevan hallintolainkäyttölain mukainen hallintovalituksen sääntely että voimaan tulevan lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa mukainen oikeustila verrattuna kuntalain sääntelemään kunnallisvalitukseen.

Taulukko 1. Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen keskeiset erot

	Hallintovalitus	Hallintovalitus ³¹	Kunnallisvalitus
Sääntely-pohja	Hallintolainkäyttölaki (HLL, 586/1996)	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HAOL)	Kuntalaki (KunL, 410/2015) Jos ei toisin säädetä, sovelletaan, mitä hallintolaissa ja hallintolainkäyttölais- sa säädetään (KunL 144 §).
Oikaisu- vaatimus	Oikaisuvaatimuksen tekemisestä ennen valituskelpoisen päätöksen saamista säädetty erikseen (HL 49 b §). Oikaisuvaatimusaika 30 päivää (HL 49 c § 1 mom.)		Ennen kunnallisvalitusta tehtävä oi- kaisuvaatimus muista kuin valtuuston päätöksistä (KunL 134 § 1 mom.). Oikaisuvaatimusaika 14 päivää (KunL 138 §)
Valitusaika	Valitusaika 30 päivää tiedoksisaannis- ta (HLL 22 §)	(HAOL 13 § 2 mom.)	Valitusaika 30 päivää tiedoksisaannista (KunL 138 §)

30 Organisaatiot voivat eri kunnissa poiketa hyvinkin paljon toisistaan. Vastuu organisaation toimivuudesta anne-
tiin kunnalle itselleen. HE 192/1994 vp, s. 27.

31 Hallintovalituksen kohdalla taulukossa on esitetty rinnan oikeustila hallintolainkäyttölain ja uuden lain oikeu-
denkäynnistä hallintoasioissa mukaan. Oikeudenkäyntiä hallintoasioissa sääntelevästä laista on mainittu taulukossa
erityisesti ne kohdat, joissa sääntely tulee muuttumaan joko olennaisesti tai ainakin muotoilultaan. Jos säännök-
sessä ei ole olennaisia muutoksia, todetaan vain pykälä. Monilta peruslähdekohdilta uusi laki muistuttaa edeltä-
jäänsä, vaikka olennaisia muutoksiakin on liittyen viranomaisen valitusoikeuteen ja valitusluvan edellyttämiseen
korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaessa. Ks. HE 29/2018 vp.

	Hallintovalitus	Hallintovalitus ³¹	Kunnallisvalitus
Valitusoikeus	<p>Päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (HLL 6 § 1 mom.).</p> <p>Viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen (HLL 6 § 2 mom.).</p> <p>Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos hallintopäätöstä oikaisuvaatimusmenettelyssä on muutettu tai se on kumottu, oikaisuvaatimuspäätökseen saa hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on tämän tai muun lain mukaan valitusoikeus asiassa (HLL 6 a §).</p>	<p>Hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään (HAOL 7 § 1 mom.).</p> <p>Viranomaisen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi (HAOL 7 § 1 mom.).</p> <p>Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos hallintopäätöstä on oikaisuvaatimusmenettelyssä muutettu tai se on kumottu, oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on 1 momentin mukaan valitusoikeus asiassa (HAOL 7 § 2 mom.).</p>	<p>Oikaisuvaatimuksen ja valituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen (KunL 137 §)</p> <p>Kunnan jäseniä ovat (KunL 3 §):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) kunnan asukkaat, 2) yhteisöt ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa sekä 3) ne, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa. <p>Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muutunut, saa päätökseen hakea muutosta kunnallisvalituksen myös se, jolla on oikeus tehdä kunnallisvalitus (KunL 137 § 3 mom.).</p>
Valituskelpoisuus	<p>Päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta (HLL 5 § 1 mom.).</p> <p>Valitusta ei saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista (HLL 5 § 2 mom.).</p> <p>Oikaisuvaatimus on tehtävä, jos tästä erikseen säädetään. Laissa säädetään erikseen, jos päätökseen saa vaatia oikaisua. Tällöin päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Määräaika pääsäännön mukaan 30 päivää (HL 49 c 1 mom.).</p> <p>Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla (HL 49 b §).</p>	<p>Valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomaisen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.</p> <p>Valittamalla ei saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valittamalla ei myöskään saa hakea muutosta hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista (HOL 6 §).</p>	<p>Oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta ei saa tehdä päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa (KunL 136 §).</p> <p>Oikaisuvaatimus tehtävä ennen valittamista muista kuin valtuusto päätöksistä (KunL 134 § 1 mom.). Määräaika 14 päivää (KunL 138 §).</p> <p>Valtuuston sekä muiden toimielimien oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla (KunL 135 § 1 mom.).</p>

	Hallintovalitus	Hallintovalitus ³¹	Kunnallisvalitus
Valitus- perusteet	<p>Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen (HLL 7 § 2 mom.).</p> <p>Jos hallintopäätöstä ei ole oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu tai kumottu, oikaisuvaatimuksen tekijä saa valittaessaan oikaisuvaatimus päätöksestä esittää uusia perusteita. Hän saa esittää myös sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai sittemmin esille tulleeseen seikkaan (HLL 26 a §).</p> <p>Valittaja saa valitusajan jälkeen esittää uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan (HLL 27 § 1 mom.).</p> <p>Valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi (HLL 27 § 2 mom.).</p>	<p>(HOL 13 § 1 mom.)</p> <p>Oikaisuvaatimuksen tekijä saa valittaessaan oikaisuvaatimus päätöksestä esittää vaatimuksilleen uusia perusteluja. Hän saa esittää uuden vaatimuksen vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai oikaisuvaatimuksen tekemisen määräajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan (HOL 15 § 3 mom.).</p> <p>Valitusajan päättymisen jälkeen uuden vaatimuksen saa esittää vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan.</p> <p>Valitusajan päättymisen jälkeen valittaja saa esittää uusia perusteluja vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi (HOL 41 § 2 mom.).</p>	<p>Laillisuusperusteet, jotka säädetty (KunL135 § 2 mom.):</p> <p>päätös syntynyt virheellisessä järjestyksessä</p> <p>päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.</p> <p>Valittajan tulee esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä (KunL 135 3 mom.)</p>
Tuomio- istuimen ratkaisu	<p>Hallinto-oikeus voi muuttaa ratkaisua ottaen huomioon vallan kolmijaako-opin mukaisen tehtäväjaon, kumota sen ja/tai palauttaa uudelleen käsiteltäväksi.</p>	<p>Hallintotuomioistuimen ratkaisuvaihtoehdot lueteltu (HOL 81 §)</p> <p>Hallintotuomioistuimen voi hyväksyä tai hylätä valituksen tai jättää sen tutkimatta kokonaan tai osittain. Päätöksessään tuomioistuin voi: 1) pysyttää valituksen kohteena olevan päätöksen; 2) kumota valituksen kohteena olevan päätöksen; 3) palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi; 4) muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä; tai 5) siirtää valituksen toimivaltaiseen viranomaiseen tai tuomioistuimeen.</p> <p>Tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta, jos: 1) valituksen tutkiminen ei kuulu sen toimivaltaan; 2) päätös ei ole valituskelpoinen; 3) muutoksenhaku valittamalla on laissa kielletty; 4) valittajalla ei ole valitus-oikeutta; 5) valitusta ei ole tehty määräajassa; 6) valitus on jäänyt puutteelliseksi, vaikka valittajalle on varattu tilaisuus sen täydentämiseen; 7) tutkimatta jättämiseen on muu vastaava syy. Asian käsittely raukeaa, jos valitus peruutetaan tai jos siihen on muu vastaava syy.</p> <p>Lisäksi (HOL 82) sääntelee ratkaisu muussa hallintolainkäyttöasiassa.</p>	<p>Kunnallisvalitusta pidetään ns. kassatorisena.</p> <p>Hallinto-oikeus voi lähtökohtaisesti vain joko pitää aikaisemman ratkaisun voimassa tai kumota sen.</p>

	Hallintovalitus	Hallintovalitus ³¹	Kunnallisvalitus
Täytäntöönpano-kelpoisuus	<p>Vasta lainvoimainen päätös voidaan panna täytäntöön (HLL 31 § 1 mom.). Vastaavasti oikaisuvaatimusmenettelystä (HL 49 § 1 §).</p> <p>Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä (HLL 31 § 2 mom., vastaavasti oikaisuvaatimukseen liittyen HL 49 f § 2 mom.).</p> <p>Jos asiassa vaaditaan valituslupa, valitus ei pääsäännön mukaan estä täytäntöönpanoa (HLL 31 § 3 mom.).</p> <p>Valitusviranomainen voi antaa määräyksen täytäntöönpanosta (HLL 32 §). Vastaavasti oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen (HL 49 f 3 mom.).</p>	<p>Päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman (HOL 122 § 1 mom.)</p> <p>(HOL 122 § 2 mom.)</p> <p>Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei kuitenkaan estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa (HOL 122 § 2 mom.)</p> <p>Hallintotuomioistuimen määräys päätöksen täytäntöönpanosta ja muu väliaikainen määräys (HOL 123 §, 124 §)</p>	<p>Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman (KunL 143 §).</p> <p>Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi.</p> <p>Oikaisuvaatimusta tai valitusta käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen voi kieltää täytäntöönpanon (KunL 143 §).</p> <p>Muuten sovelletaan, mitä hallintolais- ja hallintolainkäyttölaissa säädetään (KunL 144 §).</p>
Jatkovalitus	<p>Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (HLL 9 §).</p> <p>Valitusluvan vaatimuksesta tulee tällä hetkellä säätää edelleen erikseen.</p>	<p>Valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on ratkaissut asian tai jättänyt tutkimatta (HOL 106 §).</p> <p>Hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (HOL 107 § 1 mom.)</p> <p>Hallintotuomioistuimen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään (HOL 109 § 1 mom.).</p> <p>Alkuperäisen päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla tuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä (HOL 109 § 2 mom.).</p> <p>Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi (HOL 109 § 3 mom.).</p>	<p>Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KunL 142 §).</p> <p>Viranomaisen valitusoikeudesta ei ole erikseen säädetty, mutta kunnalla katsotaan olevan itsehallintoon liittyvä intressi jatkovalittaa, jos hallinto-oikeus kumoaa sen tekemän päätöksen. Sama koskee kunnan jäseniä.</p>

	Hallintovalitus	Hallintovalitus ³¹	Kunnallisvalitus
Tiedoksianto	<p>Päätöksen tiedoksianto tavallisena tiedoksiantona (HL 59 §).</p> <p>Tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan (muitakin mahdollisia tapoja), jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaanista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika (HL 60 §).</p>	<p>Tavallinen ja todisteellinen tiedoksianto (HOL 90 §):</p> <p>Hallintotuomioistuimen päätös tai muu asiakirja annetaan tiedoksi kirjeitse tai sähköisellä viestillä käyttäen tiedoksannon vastaanottajan tuomioistuimelle tätä tarkoitusta varten ilmoittamaa prosessi-osoitetta (HOL 90 § 1 mom.).</p> <p>Todisteellinen tiedoksianto (HOL 90 § 2 mom. ja 3 mom.).</p> <p>Muita tiedoksiantotapoja ja sääntelyä HOL 91 §, 92 §, 93 § ja 94 §.</p>	<p>Päätöksen tiedoksianto asianosaiselle tavallisena tiedoksiantona (KunL 139 §)</p> <p>Valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän yhtymävaltuuston tai yhtymäkokouksen pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusvaatimusohjeineen tai valitus-osoituksineen pidetään tarkistamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu (KunL 140 § 1 mom.).</p> <p>Kunnan ja kuntayhtymän muun kuin 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.</p> <p>Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietoverkossa.</p>

Lainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella on hahmotettu seuraavaksi kunnan hallinnossa eri hallinnon sektoreilla käytössä olevat valituslajit. Samoin on otettu esiin rajatilanteita sen suhteen, milloin kysymyksessä on valituskelpoinen ratkaisu ja milloin ei.

2.1 Valituslajit kunnallishallinnossa

Hallintovalitus- ja kunnallisvalitus kunnallishallinnossa eivät jakaudu varsinaisesti hallinnon sektoreittain, vaan eri hallinnon aloilla on käytössä sekä hallinto- että kunnallisvalitusta. Yleisten hallinnollisten puitteiden luominen kuuluu kunnan itsehallintoon eli ne ovat kunnallisasioita, joista muutoksenhaku tapahtuu kunnallisvalituksella. Perinteisesti tätä on kutsuttu kunnallisasiaa koskeväksi valitukseksi. Kunnallisvalitus lainsäädännön käsitteenä omaksuttiin vuoden 1995 kuntalakiin.³²

32 Varsinaisesti laissa kunnallisvalitus mainitaan vasta vuoden 1995 kuntalaissa. KM 1993:33, s. 443; HE 192/1994 vp, s. 65, 122. Kunnallisvalitus oli tätä ennen lähinnä oikeustieteen piirissä kehitetty. Esim. *Pohjolainen – Tarukannel* 1990, s. 57-58. Hallinto-oikeudet totesivat päätöksissään kysymyksen olleen, ei kunnallisvalituksesta vaan ns. valituksesta kunnallisasiassa.

Sektorihallinnon näkökulmasta tulee kunnan ja olisi tullut myös maakuntien hallinnon kohdalla rinnan sovellettavaksi valituslajin sääntelyssä aina kyseisen hallinnonalan lainsäädäntöä. Jos sektorihallinnon lainsäädännöstä ei muuta johdu, kyseeseen tulee kunnallisvalitus.³³ Jokaisella sektorihallinnon alueella on kuitenkin säädetty siten, että mitä enemmän yksityistä henkilöä koskevasta asiasta on kysymys, valituslajina on erityislainsäädännössä säädetty hallintovalitus kunnallisvalituksen sijaan sekä nykyään yleensä myös oikaisuvaatimusmenettelystä myös hallintovalitusta edeltävänä, kuten kuntalaissa omaksuttiin jo pääsääntöisesti vuoden 1995 kuntalain kokonaisuudistuksessa.³⁴

Kunnallisvalitus tulee kysymykseen selkeimmillään kunnan itsehallintoon kuuluvissa kunnallisasioissa. Näitä ovat kunnan sisäistä organisoitumista koskevat ratkaisut. Kuntalaiset voivat myös kunnallisvalituksen muodossa valvoa näiden ratkaisujen laillisuutta. Näitä ovat tyypillisimmillään kunnan taloutta koskevat ratkaisut, kuten esimerkiksi ratkaisut koskien koulujen lakkauttamisia sekä yleensä kunnan sisäistä järjestäytymistä koskevat kysymykset.³⁵ Myös sektorihallinnon erilaisissa yleisissä valvonta-asioissa, vaikka itse lupakysymyksestä haettaisiinkin muutosta hallintovalituksella, haetaan yleisemmistä taksapäätöksistä ja kunnallisista yleisistä määräyksistä (rakennusjärjestys, ympäristönsuojelumääräykset tms.) muutosta kunnallisvalituksella, ja hallintopäätöksen yhteydessä hallintovalituksella.

Valituslajien erolla on historiallinen tausta. Kunnallisvalitus kehittyi alkujaan kunnan jäsenten kunnallishallintoon kohdistuvaksi valvontakeinoksi. Kunnallishallinnon erityisaloja koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä on ollut aikoinaan jopa tavoitteena rajoittaa hallintovalituksen soveltamista ja vastaavasti laajentaa kunnallisvalituksen käyttöä. Tätä on perusteltu kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistamiseen liittyvillä näkökohdilla. Kantaa on kuitenkin tarkastettu varovaisemmaksi, koska kunnallisvalitus taas asianosaisen kannalta ei ole kunnallisvalituksen erityispiirteiden vuoksi välttämättä yhtä hyvin oikeusturvaa tarjoava. Täten päädyttiin aikaisemmin siihen, että muutoksenhakujärjestelmän kehittämisessä tulee edetä tapaus tapaukselta harkiten, milloin muutoksenhaku on järjestettävä hallintovalitukseksi ja milloin se tämän ajattelun mukaan jäi kunnallisvalitukseksi. Kuitenkin katsottiin vielä viime vuosituhaten taitteessa, että etusija tulisi antaa

33 Yleensä on katsottu, että hallintovalitusta koskevia säännöksiä noudatetaan, vaikkei nimenomaista säännöstä niiden noudattamisesta ole, jos valitusviranomaisesta on erikseen säädetty. Tulkinnasta ja sen ongelmista. *Harjula – Prättälä* 2015, s. 884-885. Uudemmassa lainsäädännössä sääntely on selkeämpää, ja hallintovalituksesta säädetään viittaamalla hallintolainkäyttölain mukaiseen muutoksenhakuun.

34 Ennen vuoden 1995 kuntalakia, kun kuntien sisäinen hallintorakenne oli kunnallislaissa tarkemmin säädetty, eräänä yleisluonnehdintana siitä, milloin oli kysymys hallintovalituksesta kunnallisvalituksen sijaan todettiin, että hallintovalitus tuli usein kyseeseen ns. lakisääteisten lautakuntien lakisääteisistä tehtävistä. *Uotila – Laakso – Pohjo-lainen – Vuorinen* 1989, s. 292-294. Lakisääteisistä (lakimääräisistä) lautakunnista ennen vuoden 1975 kunnallislakia. Esim. *Kuuskoski – Hannus* 1969, s. 274-277, 567-569.

35 Päätöksentekomenettelyä koskevat kysymykset voivat olla sekä kunnallisvalituksen että hallintovalituksen kohteena riippuen siitä, valitetaanko pääasiasta kunnallis- vai hallintovalituksella.

kunnallisvalitukselle. Hallintovalitusta pidettiin kunnallisvalitusta asianmukaisempana valituslajina niissä tapauksissa, joissa päätös koskee vain yksityistä henkilöä ja päätöksellä ei ole vaikutusta laajemmin asianosaisen ulkopuolella. Hallintovalituksen käytölle on perusteita muun muassa silloin, kun päätöksen tietoja ei ole tarkoitettu yleisesti julkistettavaksi.³⁶

Yleensä kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen siirtymisen ongelmana on nähty se, että kunnallisvalituksesta valituslajina luopuminen voi edellyttää myös muun valvonnan lisäämistä.³⁷ Tällöin kunnan jäsenten taholta ja hallintotuomioistuinten viime kädessä harjoittaman laillisuusvalvonnan on katsottu parhaiten turvaavan myös kunnallista itsehallintoa.

2.2 Valituskelpoisuus kunnallisasioissa

Kunnallisvalituksen valituskelpoisuus on perinteisesti ollut laajempi kuin hallintovalituksen, mutta tämäkään lähtökohta ei enää ole oppikirjamaisen selkeä.³⁸ Valituskelpoisuus liittyy lähtökohtaisesti päätöksen luonteeseen lopullisena ratkaisuna, joka ei ole vain valmistelua ja täytäntöönpanoa, eikä tosiasiallista hallintotoimintaa. Tämän lisäksi hallintotuomioistuinten toimivaltaan vaikuttaa myös esitetyt valitusperusteet, joiden tulee olla julkisoikeudellisia.³⁹ Valitusperusteet tulee olla esitetty valitusaikana. Yksityisoikeudelliseen asiaankin voi liittyä julkisoikeudellisia valitusperusteita, jotka voidaan tutkia.⁴⁰ Tulokinnanvaraista voi olla myös se, sisältyvätkö vastaselityksessä esiin nostetut argumentit jo alkuperäisiin valitusaikana esitettyihin valitusperusteisiin.⁴¹

Valituskelpoisuuden ratkaiseminen ei ole yksiselitteinen asia. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään linjannut valituskelpoisuutta suhteessa tosiasiallinen toiminta – hallintopäätös, valmistelu, suunnitelma yms. – lopullinen päätös sekä yksityisoikeudellinen

36 Kirjallisuuteen viitaten. Siitari-Vanne 2005, s. 395.

37 Mäkinen 2010b, s. 259.

38 Mäkinen 2010b, s. 255.

39 Ks. esim. KHO 1999:64 muussa järjestyksessä ratkaistava asia, jossa vaatimukset yksityisoikeudellisia eikä julkisoikeudellisia valitusperusteita ollut esitetty.

40 Perinteisesti oikaisuvaatimus- ja valituskelpoinen voi olla yksityisoikeudelliselta vaatimukselta tuntuva asia, jos valitusperuste on kuitenkin julkisoikeudellinen, kuten perusoikeudet, yhdenvertaisuus (esim. KHO 2006:98; KHO 2007:4). Apulaisoikeuskanslerin sijainen 23.6.2010, OKV/1386/1/2008 otti kantaa kunnallisen viranomaisen päätöksentekoon yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen ryhtymisessä (ravintolalaivapaikan vuokraaminen) viitaten korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2006:98 (mainostilan vuokraus), ja edellytti asiassa tehtävän päätöksen hallintolakia soveltaen ja liitettävän siihen kuntalain mukaisen oikaisuvaatimus- ja valitusosoituksen.

41 Esim. KHO 2015:115 tapauksessa, kun otettiin huomioon valituksessa esitetyt valitusperusteet kokonaisuudessaan, valittajan ei katsottu esittäneen vasta vastaselityksessään uutta valitusperustetta.

asia – julkisoikeudellinen asia. Myös tulevaisuudessa voi olla odotettavissa ratkaisuja, jotka tuovat uutta sisältöä valituskelpoisuuteen.

Valituskelpoisuuden (ja myös oikaisuvaatimuskelpoisuuden) tulkinnanvaraisuutta sisältyy lähinnä siihen, onko:

- ratkaisu lopullinen eikä vain valmistelua tai täytäntöönpanoa,⁴²
- kysymys on hallintopäätöksestä eikä tosiasiallisesta toiminnasta ja
- ettei asiaa ole säädetty ratkaistavaksi muussa järjestyksessä.

Kunnalla on velvollisuus laittaa tekemiinsä ratkaisuihin oikaisuvaatimus- ja valitusosoitus, jolloin kunnassa joudutaan ottamaan kantaa myös siihen, onko tehty päätös muutoksenhakukelpoinen vai ei. Se, millainen oikaisuvaatimus- ja valitusosoitus tehtyyn ratkaisuun liitetään, ei rajoita hallinto-oikeuden tulkintaa ratkaisun valituskelpoisuudesta tai -kelvottomuudesta.⁴³

Lisäksi valituksen tutkimisen kannalta merkitystä on sillä, että valitusperusteet ovat:

- julkisoikeudellisia eikä yksityisoikeudellisia⁴⁴ ja
- laillisuutta eikä tarkoituksenmukaisuutta koskevia.

Kunnallisvalituksen kohdalla lähtökohtaisesti päätöksen valituskelpoisuuden tulkinnan ei ole katsottu olevan yhtä tiukka kuin hallintovalituksen kohdalla. Kunnallisvalituksen valvonnalliseen luonteeseen on katsottu sopivan se, että kuntalaiset voivat valvoa yleisempääkin kunnan päätöksenteon oikeellisuutta. Näin ollen erilaiset suunnitelmat voivat olla valituskelpoisia, jos niihin sisältyy sitoutumista eikä asia tule enää uudelleen ratkaistavaksi.

Lähtökohtaisesti on annettu merkitystä sille, että kuntalaissa on määre ”vain”. Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Kunnallisvalituksen soveltamisala sääntökseen perustuvan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on ollut selvästi hallintovalitusta laajempi muun muassa koskien kuntien yleisluontoisia päätöksiä. Yleinen lähtökohta on ollut se, että jos valmisteluun liittyvä päätös kuitenkin sisältää sitovan asiaratkaisun kunnan taholta, se on valituskelpoinen. Oikeuksia ja velvollisuuksia perustava suunnitelma

42 Valmisteluvaiheen virheistä valitetaan siis lopullisen pääasiaratkaisun yhteydessä.

43 Virheellinen valitusosoitus valituskelpoisuudesta ei luonnollisestikaan tee valituskelvottomasta ratkaisusta valituskelpoista. Sen sijaan olisi ajankohtaista harkita tällaisessa tilanteessa tuomioistuinnäytteen (1455/2015) 7 §:n 2 momentin mukaista tuomioistuinnäytteen vapauttamista. Ks. HE 29/2015 vp, s. 49. Lähtökohtaisesti maksu peritään myös tutkimattajättämisspäätökseen päättyvästä asiasta.

44 Jos valituksessa ei esitetä sellaista perustetta, jonka perusteella asia voitaisiin tutkia hallintolainkäytön järjestyksessä, valitus jätetään tutkimatta. Ks. esim. KHO 2003:17.

ja periaatepäätös voi olla vaikutuksiensa vuoksi valituskelpoinen, jos ratkaisu ei sisälly nimenomaiseen valmistelu- ja suunnitteluvaiheeseen. Ongelmallisia valituskelpoisuuden näkökulmasta ovat erilaiset ratkaisut suunnitelmista,⁴⁵ perusperiaatteista tai muuten muutoksenhakukelpoiseen ratkaisuunkin liitetyt erilaiset lausumat ja kannanotot.

Lähtökohtaisesti oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuuden tulkinta on samankaltaista paitsi sen suhteen, että oikaisuvaatimuksen perusteena voivat olla myös tarkoituksenmukaisuuskysymykset, kun taas valituksen tulee koskea vain laillisuuskysymyksiä. Tietyllä tavalla tämä näkyy siinä, kuinka kunta käsittelee esimerkiksi vahingonkorvauskysymyksiä, vaikka lähtökohtaisesti kunta olisi viranomaisena velvollinen suhtautumaan vahingonkorvauskysymyksiinkin laillisuuskysymyksinä. Oikaisuvaatimusasiana vahingonkorvausasia voidaan käsitellä kokonaisuudessaan, koska kyse on kunnan ratkaisusta myös yksityisoikeudellisiin kysymyksiin. Kunnan toimivaltaisen viranomaisen vahingonkorvausvaatimukseen antama päätös on kannanotto kunnan korvausvelvollisuuteen. Päätökseen tulee kuitenkin liittää oikaisuvaatimusohjeet, koska päätöksen ei katsota sisältävän vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, vaan kunnan viranomaisen lopullisen kannanoton. Joskin kun kunnanhallituksen tai lautakunnan oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä valitetaan hallinto-oikeudelle, ei hallinto-oikeus ota kantaa kunnan korvausvelvollisuuteen, vaan ratkaisu kunnan vahingonkorvausvelvollisuuteen täytyy hakea yleisestä tuomioistuimesta.⁴⁶ Vahingonkorvausasiat eivät kuulu hallinto-oikeuksien toimivaltaan, vaan vahingonkorvausta koskevaa asiaa pidetään yksityisoikeudellisena riippumatta siitä, mihin vahingonkorvausvastuu voisi perustua eli myös niissä tilanteissa, joissa kyse on vahingonkorvausvastuusta julkista valtaa käytettäessä vahingonkorvauslain 3 luku 2 §:n mukaan.

Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuuskysymykset ratkaistaan siis yleensä periaatteessa samoin kriteerein. Voidaan tietenkin pohtia sitä järjestelyä, että oikaisuvaatimuskelpoisuuden sääntely ja tulkinta olisi lievempää, jolloin osa ratkaisuista saataisiin kunnan sisäisen valvonnan piiriin, vaikka niiden oikeellisuutta ei voitaisikaan saattaa hallintotuomioistuinten kontrollin alaisuuteen. Tällä hetkellä tilanne ei siis ole lähtökohtaisesti tämänkaltaisen.⁴⁷

45 Esimerkiksi maakuntasuunnitelmaa ei ole pidetty valituskelpoisena. KHO 15.6.2012/1701. Toisinaan lainvalmisteluvaiheessa on voitu ottaa kantaa suunnitelman valituskelvottomuuteen, kuten - tosin ELY-keskuksen - alueellisen jätesuunnitelman kohdalla, jota ei pidetä oikeudellisesti sitovana eikä siitä tehtävään päätökseen liittyisi mahdollisuutta muutoksenhakuun. HE 199/2010 vp, s. 114. Toisaalta taas lainvalmistelussa eläinlääkintähuoltoon liittyvää suunnitelmaa on pidetty valituskelpoisena kuntalain mukaan. Ks. HE 81/2009 vp, s. 46. Suunnitelmat ja periaatepäätökset on usein katsottu valituskelpoisiksi, jos kyseessä on valtuuston kannanotto tietyn vaihtoehdon valintaan. *Hallberg – Ignatius – Kanninen* 1997, s. 138.

46 Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 41. Sinänsä on katsottu, että edelleen voidaan ottaa kantaa asian käsittelyn julkisoikeudellisiin kysymyksiin, kuten esteellisyyteen, vaikka ei tutkitakaan vahingonkorvausta koskevaa valitusperustetta. Ks. AOKS 27.9.2011 OKV/595/1/2010 liittyen muun muassa valitusosoituksen sisällölliseen ongelmallisuuteen. Ks. myös AOA 11.9.2017 EOAK/4661/2016 (Vahingonkorvausasian käsittely Oulun kaupungin hyvinvointipalvelujen toimialalla).

47 *Mäkinen* 2010a, s. 48–49; *Kuusikko* 2009, s. 195–203.

Kunnallisvalituksen kannalta ongelmallisia ovat tilanteet, jos asian on säädetty muussa järjestyksessä ratkaistavaksi sekä niin, että kysymys on muussa järjestyksessä ratkaistavasta muutoksenhakutiestä, että siten, että kunnan antama kannanotto tulee huomioon otettavaksi toisen (valtion)viranomaisen ratkaisussa. Vaikka kunnan viranomaisen päätös asiassa olisi toista osapuolta sitomaton kunnan viranomaisen kannanotto, on päätöstä saatettu pitää muutoksenhakukelpoisena. Kunnallisvalitus voi näissä tapauksissa yleensä menestyä vain toimivallan ylityksenä tai menettelyvirheen perusteella.⁴⁸

Kunnan viranomaisen päätöstä solmia, muuttaa tai irtisanoa yksityisoikeudellinen sopimus – siis tätä koskevaa edeltävää päätöksentekoa - pidetään kunnan päätöksenä, josta voidaan kuntalain valitussäännösten mukaan valittaa julkisoikeudellisella perusteella. Kunnallisvalitus voidaan tehdä esimerkiksi sillä perusteella, että kiinteistön kauppaa koskeva lautakunnan päätös on tehty virheellisessä järjestyksessä, lautakunta on kaupasta päättäessään ylittänyt toimivaltansa tai päätöksentekoon on osallistunut esteellinen henkilö. Jos valitus sen sijaan kohdistuu vain siihen, että oikeustoimi on yksityisoikeudellisten säännösten vastainen, valitus jätetään tutkimatta. Tällainen oikeustoimeen kohdistuva riita ratkaistaan siviiliprosessissa.⁴⁹

Jos asia on nimenomaan säädetty ratkaistavaksi muussa järjestyksessä, kuten testamenttia koskeva moite perintökaaren mukaan tai työ- tai virkaehtosopimusten tulkinta työtuo- mioistuimessa, kunnallisvalitus⁵⁰ ei tule kysymykseen. Sen sijaan, jos asia voi tulla ratkaistavaksi myöhemmin yleisessä tuomioistuimessa, kunnan edeltävä päätöksenteko voi olla kunnallisvalituksen kohteena. Valitusperusteiden tulee olla kuitenkin julkisoikeudellisia, eli liittyen lähinnä menettelyn oikeellisuuteen ja toimivallan oikeaan käyttöön (organisatorisesti ja oikeusperiaatteiden mukaiseen harkintavallan käyttöön liittyvää).⁵¹

Päätös ryhtyä tiettyyn toimenpiteeseen ei ole muutoksenhakukelpoinen, jos asia vielä myöhemmin tulee viranomaisen ratkaistavaksi (esimerkiksi viran haettavaksi julistaminen). Kunnan esitykset ja lausunnot toiselle viranomaiselle ovat yleensä valmistelupäätöksiä. Jos kunnan viranomaisen esitys tai lausunto rajaa asiasta päättävän viranomaisen harkintavaltaa, kunnan viranomaisen päätös saattaa olla muutoksenhakukelpoinen.⁵² Toisaalta

48 Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 40.

49 *Mäenpää* 2007, s. 159. Ks. esim. mainostilan vuokraus KHO 2006:98; tontin osto KHO 2007:4.

50 Kunnallisen viranhaltijalain 50 §:n 2 momentin mukainen muutoksenhakukiello koskee vain järjestäytyntä viranhaltijaa.

51 Ks. *Siitari-Vanne* 2005, s. 401–403 kritiikistä niiden päätösten valituskelpoisuudesta, jotka koskevat kunnan sitoutumista yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin. Toisaalta puolueeton päätöksenteko, toimivallan oikea käyttö ja kunnan toimialan tulkinta ovat perinteisiä seikkoja, joiden oikeudellinen valvonta on pitkälti jätetty kunnan jäsenille.

52 Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 27.

muutoksenhakukelpoinen voi olla tällöinkin vasta toisen viranomaisen ratkaisu, jos lausunto annetaan osaksi päätöksentekoa.⁵³

Yleensä periaatelinjaukset, periaatepäätökset, erilaiset strategiset suunnitelmat eivät ole muutoksenhakukelpoisia, koska ne tulevat vielä uudelleen päätöksiä ratkaistaviksi ja näin ollen tätä vaihetta pidetään valmisteluna (esim. KHO 2010:8, KHO 1998:79). Suunnitelman hyväksymistä koskevien päätösten muutoksenhakukelpoisuus on arvioitava tapauskohtaisesti. Keskeisiä ovat päätöksen oikeudelliset ja tosiasialliset vaikutukset⁵⁴ sekä suunnitelmaa mahdollisesti tukeva erityislainsäädäntö, jossa voi olla säädetty muutoksenhakukelpoisuudesta.⁵⁵ Olennaista on myös se, tuleeko suunnitelma myöhemmin ratkaistavaksi kunnassa vielä jollakin tavalla erikseen. Kuntalain 110 §:n mukaisen taloussuunnitelman sisältämät asiat tulevat vielä myöhemmin talousarvion yhteydessä päätettäviksi, joten taloussuunnitelman hyväksymistä tai muuttamista koskevaa päätöstä ei lähtökohtaisesti pidetä valituskelpoisena (KHO 4.9.2006/2268).⁵⁶ Alijäämän kattamista koskeva päätös sekä talousarviopäätös ovat valituskelpoisia.

Kunnan taloutta koskevat päätökset ovat usein valituskelpoisia kunnallisvalituksina. Valtuuston päätös talousarvion hyväksymisestä on sinänsä valituskelpoinen (esim. KHO 18.1.2005/89), mutta valittajien oikeussuojan tarve tai kunnan hallinnon ja toiminnan lainmukaisuuden valvonta eivät aina edellytä mahdollisuutta saada tehdä kunnallisvalitusta talousarvion hyväksymispäätöksestä siltä osin kuin talousarvion perusteluihin otetaan valtuuston periaatteellisuonteisia kannanottoja. Ratkaisussa KHO 8.4.2014/1190 valtuuston talousarvion hyväksymistä koskevan päätöksen koulun lakkauttamisen osalta katsottiin koskevan vain valmistelua eikä siihen näin ollen saanut hakea muutosta. Saman tyyppinen ratkaisu tehtiin koskien taloussuunnitelman muutosta (KHO 4.9.2006/2268). Myös kunnan päätöstä koskien omistajanohjausta kunnan omistamalle yhtiölle pidettiin valituskelvottomana valmisteluna (KHO 2007:95).

Kunnan jäsenten valitusoikeutta ovat rajoittaneet kunnan taloutta sivuavissa kysymyksissä myös valituskiellon säätäminen laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, 163 §) tämän lain mukaisista hankinnoista. Vakiintuneesti valituskelpoisena ei ole pidetty yleiseen aloitteeseen otettua kunnan kannanottoa (KHO 2008:24). Kuntalain

53 Ks. esim. <https://www.kela.fi/yhteistyokumppanit-hoitoon-hakeutuminen-suomesta-ulkomaille>.

54 Ks. KHO 15.6.2012/1701. Kun otettiin huomioon maakuntasuunnitelman luonne strategisena suunnitelmana, jolla ei ollut välittömiä oikeusvaikutuksia, ei suunnitelman hyväksymistä koskevaan valtuuston päätökseen saanut hakea muutosta.

55 Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 25–26.

56 Tapauksessa kaupunginvaltuusto oli tehnyt taloussuunnitelman investointiosaan muutoksen, jolla varattiin kouluhankkeiden toteuttamista varten määräraha kahdelle vuodelle. Päätös, jolla valtuusto oli muuttanut taloussuunnitelmaa, koski yksinomaan valmistelua, eikä siitä saanut tehdä kunnallisvalitusta.

24 §:ssä on valituskielto koskien valtuuston päätöstä, jolla on päätetty toimittaa kansanäänestys. Tähän päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Perinteisesti hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen valituskelpoisuuden tulkinnan ero on liittynyt erityisesti normipäätöksiin. Kunnallisvalituksen kunnan jäsenet ovat voineet valvoa ei vain kunnan talouden käyttöä vaan myös kunnan päättämien sitovien ohjeiden oikeellisuutta. Jos hyväksytty ohje on tarkoitettu päätöksentekijää sitovaksi ja sillä on ulkopuoliseen kohdistuvia vaikutuksia, päätös on valituskelpoinen.⁵⁷ Valituskelpoisia ovat myös hallintosäännön ja rakennusjärjestyksen⁵⁸ hyväksymiset.⁵⁹

Valituskelpoisuuden tulkinta ei ole aina selkeä, ja hallinto-oikeuksien jossakin määrin kiristynyt tulkinta kunnallisvalituskelpoisuudesta on myös omalta osaltaan rajoittamassa valitusoikeutta. Jos joku asia katsotaan valituskelvottomaksi, merkitsee tämä tulkinnan kautta omaksuttua käsitystä valituskiellosta.⁶⁰

Hyvinvointineuvoloiden rakennetta koskeva valtuuston päätös oli vain valmisteluun rinnastuva periaatepäätös eikä valituskelpoinen (KHO 5.2.2015/272), vaikka kaupunginvaltuuston päätöksessä oli tehty yksityiskohtaista linjausta kolmen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä hyvinvointineuvoloiden toiminta- ja rakennevaihtoehdon välillä. Valtuuston päätöstä oli myös edeltänyt ohjausryhmän yksityiskohtainen valmistelu ja siihen pohjautuva sosiaali- ja terveystalouden valmistelu. Todellisuudessa esimerkiksi päivystystoimintaa oli jo keskitetty. Hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus olivat kuitenkin asiassa saadun selvityksen perusteella pitäneet selvänä, että lähipalveluiden kokonaisuus ja muu palveluiden järjestäminen sekä uudistuksen yksityiskohdat tulevat vielä myöhemmin erikseen päätettäväksi. Näin ollen hallinto-oikeus, jota kantaa korkein hallinto-oikeus ei muuttanut, arvioi, että valtuuston päätöksellä ei ollut sitovia oikeudellisia vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja toteuttamista koskevassa päätöksenteossa, vaikka valtuusto olikin päättänyt, että jatkovalmistelu perustuu yhteen kolmesta esitetystä palvelumallista. Valtuuston päätöstä oli siten pidettävä asian valmisteluun rinnastettavana periaatepäätöksenä, johon ei saanut hakea muutosta valittamalla.

57 Oppilasaluejakoa koskeva päätös osoittaa tämän perinteisen linjauksen tulkinnanvaraisuutta (KHO 2008:27).

58 Rakennusjärjestyksen valituskelpoisuudesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:ssä.

59 Harjula – Prättälä 2015, s. 923–925.

60 Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2015, s. 106, ovat olleet tosin sillä kannalla, että oikeuskäytännössä valituskelpoisuuden ala on ollut laajentumaan päin molempien päävalituslajien, hallinto- ja kunnallisvalituksen, alueella. Kunnallisvalituksen osalta näin ei kuitenkaan välttämättä ole. Ennemmin kyse on ollut muiden valitusedellytysten tulkinnan laajenemisesta. Tiukentuvaa linjaa edustaa erityisesti oppilasaluejakoa koskeva ratkaisu (KHO 2008:27), kuten myös perinteisen kunnan toimialaa koskevan ratkaisun katsominen osana hankintaa kunnallisvalituksena valituskelvottomaksi (KHO 2011:47).

Korkein hallinto-oikeus oli jo aikaisemmin linjannut, että muutoksenhakukelpoisia eivät ole oppilasaluetta koskevat ratkaisut (KHO 2008:27).⁶¹ Sivistyslautakunta oli tehnyt koko kuntaa koskevan päätöksen perusopetuksen oppilasaluejaosta. Sivistystoimenjohtaja⁶² oli tämän jälkeen sivistyslautakunnan päätöksen pohjalta ja oppilasmääriä koskevan kokonaistarkastelun jälkeen tehnyt kutakin oppilasta koskevat päätökset oppilaaksi ottamisista. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että sivistyslautakunnan päätöksen lainmukaisuus ja sen merkitys oli ollut mahdollista saattaa arvioitavaksi valitettaessa kunkin oppilaan osalta hallintovalituksin sivistystoimenjohtajan päätöksestä, ja näin se oli ollut vain näiden asioiden valmistelua. Oppilasaluejakoa koskeva, lähinnä periaatepäätökseksi katsottava päätös ei siten korkeimman hallinto-oikeuden kannan mukaan sisältänyt sellaista ratkaisua, josta olisi voinut tehdä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen.⁶³

Oppilasaluejakoa koskeva päätös ei ole kuitenkaan vain periaatepäätös, koska se voi ohjata kunnissa mahdollisuutta saada myös maksuttomia koulukuljetuksia, vaikka oppilailla sinänsä on mahdollisuus hakeutua toisenkin oppilasalueen kouluun.⁶⁴ Lisäksi osassa kunnissa oppilasaluerajaukset ovat saattaneet sisältyä johtosääntöihin, joiden hyväksyminen on taas katsottu perinteisesti muutoksenhakukelpoiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden oppilasaluejakoa koskevaa päätöstä laajentaen melko monet kunnissa tehtävät yleisemmät linjaukset, jotka konkretisoituvat yksittäisiin muutoksenhakukelpoisiin hallintopäätöksiin, voitaisiin tulkita vain valmisteleviksi ja näin valituskelvottomiksi kunnallisvalituksina. Voidaan näin ollen kysyä, mihin päätöksiin – jos ei oppilasaluejaon asianmukaisuutta ja oikeellisuutta koskevaan päätöksentekoon – kunnan jäsenten valvonta olisi aiheellista kohdistaa. Tämä kysymys on sinänsä vielä erityisesti sellainen, jota kohtaan useat kuntalaiset kokevat henkilökohtaisempaakin intressiä.

Valituskelvottomuuden tulkinta ei ole kaikilta osiltaan looginen sillä, jos kunnan yleinen linjaus oppilasaluejaosta ei ole valituskelvoinen kunnallisvalituksena, vaan vasta hallintovalituksina yksittäisten oppilaiden oppilasvalinnan ratkaisut, niin jos tämä ulotetaan yleisemmin ratkaisuihin, joissa kunnassa tehdään ensin yleinen linjaus ja myöhemmin yksilöpäätökset, monet kunnan ratkaisut, joihin perinteisesti on katsottu olevan mahdollista hakea muutosta kunnallisvalituksena, voitaisiin yhtä hyvin katsoa valituskelvottomiksi periaatepäätöksiksi.

61 Kysymys oli tulkintalinjan kiristymisestä valituskelvottomuuden kohdalla, koska aikaisemmin – tosin vanhemman peruskoululainsäädännön aikana – melko pitkälti vastaavan tyyppisessä tilanteessa tehtyä ratkaisua oli pidetty valituskelvottomana. Ks. KHO 1993 A 46.

62 Valitus, jonka hallinto-oikeus tutki ja jonka perusteella myös kumosi oppilasaluejakoa koskevan päätöksen, liittyi sivistystoimenjohtajan esteellisyyteen.

63 Ratkaisun ongelmista. *Kuusikko* 2009, s. 195–203.

64 Kunnilla on velvollisuus taata maksuttomat koulukuljetukset vain oman oppilasalueen kouluun. KHO 2.7.2004/1634.

Korkein hallinto-oikeus on kunnan henkilöstöhallintoon kuuluvissa asioissa tiukentanut valituskelpoisuuden tulkintaansa. Ensimmäinen koski rajoituksia kunnan työsopimussuhteisia tehtäviä koskevien päätösten valituskelpoisuudesta. Kuntien työsopimussuhteisten toimien täyttämiskysymystä pidettiin alkujaan pitkälti muutoksenhakukelpoisena hallintopäätöksenä, mutta nyt valitusperusteen tulee olla nimenomaan julkisoikeudellinen, miksi ei riitä vetoaminen tasa-arvo- tai yhdenvertaisuuslakiin. Korkein hallinto-oikeus katsoi (KHO 2003:17), että kun valitusperusteet liittyivät tasa-arvolain soveltamiseen, kysymys oli yksityisoikeudellisesta asiasta, johon ei näin ollen voinut hakea muutosta hallintotuomioistuimesta. Tämän jälkeen korkein hallinto-oikeus joutui kuitenkin linjaamaan (KHO 2006:28), että työsopimussuhteisen toimen täyttämisen yhteydessä voivat tulla kysymykseen myös julkisoikeudelliset valitusperusteet, jotka koskevat lainsäädännön kelpoisuusedellytyksiä sekä kunnan omassa hallintosäännössä ja hakuilmoituksessa edellyttämiä vaatimuksia.

Päätös virkasuhteen täyttämättä jättämisestä katsotaan nimityspäätöksen valmistelun lopettamiseksi sillä kerta, mikä rinnastetaan nimityspäätöksen valmisteleviin toimiin yleensä (KHO 2005:82). Sama koskee palauttamista uudelleen valmisteluun (KHO 2011:87). Vastaavasti väliaikainen virantoimituksesta pidättäminen katsotaan valmisteleväksi toimenpiteeksi. Väliaikaista virantoimituksesta pidättämistä koskevan päätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa arvioitavaksi haettaessa muutosta lopulliseen päätökseen (KHO 2009:54).

Rajanvetoa aiheuttaa myös se, mitä pidetään virkakäskyinä. Perinteisesti direktio-oikeuden perusteella annetut määräykset eivät ole valituskelpoisia. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on katsonut, että sisäisissä henkilöstöjärjestelyissä päätös määrätä tietty kunnan viranhaltija tiettyyn asemaan oli luonteeltaan työnjohdollinen, kunnan sisäistä organisaatiota koskeva päätös. Päätös ei sisältänyt sellaista ratkaisua, josta sai tehdä oikaisuvaatimuksen ja johon sai hakea muutosta kunnallisvalituksella (KHO 22.5.2009/1261).

Kunnallisvalituksen valituskelpoisuuden tulkinta on tiukentunut myös koskien viranhaltijoille annettavia varoituksia. Ne on katsottu valituskelvottomiksi ns. valmistelua koskevana (KHO 2005:30). Viranhaltijat ovatkin turvautuneet kanteluihin, joiden avulla on pyritty poistamaan aiheettomiksi katsottuja varoituksia.

Muutoksenhaku sopimusasioissa on mahdollinen sopimusta edeltävään hallintopäätökseen kohdistuvana.⁶⁵ Kunnallisvalituksen valitusperusteena ei voi käyttää sitä, että päätös on yksityisoikeudellisten säännösten vastainen. Lainvastaisuudessa on näin ollen muutoksenhakukysymyksen näkökulmasta keskeistä se, onko kysymys yksityisoikeudellisesta vai

65 Esim. KHO 2012:31.

julkisoikeudellisesta asiasta. Sopimuksen voimassaoloaikana kunnan sopimusta koskevat päätökset ovat lähtökohtaisesti täytäntöönpanoa koskevia päätöksiä.⁶⁶

Kunnallisvalitus voi kunnallishallinnossa tulla kysymykseen aina silloin, kun asiassa annettua ratkaisua pidetään valituskelpoisena, eikä erillisestä muutoksenhakutiestä ole ylipääntänsä säädetty erityislainsäädännössä. Näin ollen kunnallisvalitus voi tulla kysymykseen valituslajina niin koskien yleensä sääntelemättömiä päätöksentekotilanteita maankäyttö- ja ympäristöä koskevissa asioissa, rehtorin päätöstä oppituntien seuraamisesta (KHO 2013:159) kuin palveluseteliyrittäjän palvelutuottajaluettelosta poistamista koskevaa päätöstä (KHO 2016:23). Näissä korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuina julkaisemissa asioissa oli ollut epätietoisuutta siitä, oliko kyse ollut tosiasiallisesta toiminnasta vai sisälsikö toiminta ratkaisun, josta olisi voitava hakea muutosta. Näiden tilanteiden tulkinta on ongelmallista myös tuomioistuimelle. Näistä jälkimmäisessä tapauksessa kunta oli pitänyt ratkaisua valituskelpoisena, kun taas hallinto-oikeus katsoi, että palvelujen tuottajaluetteloon hyväksytyllä ei ollut lakisääteistä oikeutta pysyä luettelossa edes tilanteessa, jossa se edelleen täyttää palvelujen tuottajan hyväksymisen edellytykset, ja kun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä säädettyssä laissa tai muuallakaan ei ollut säännöksiä, joiden perusteella hallinto-oikeus voisi tutkia palvelujen tuottajaluettelosta poistamista koskevaa, tosiasiallisen hallintotoiminnan luonteiseen toimeen kohdistuvan valituksen, hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta. Korkein hallinto-oikeus arvioi tilannetta toisin. Se ei katsonut päätöksen olleen tosiasiallista toimintaa, vaan katsoi päätöksen sisältävän valituskelpoisen ratkaisun riippumatta siitä, tarkastellaanko sitä hallintolainkäyttölain vai kuntalain säännösten perusteella. Päätös vaikutti yrittäjän oikeuteen toimia kunnan palveluseteliyrittäjänä, ja sillä oli merkitystä hänen elinkeinotoiminnassaan. Päätös vaikutti siten välittömästi oikeuteen ja etuun, ja oli olemassa oikeudellinen intressi muutoksen hakeamiseen. Korkein hallinto-oikeus joutui vielä ottamaan kantaa sen suhteen, onko kyseessä hallintovalitus vai kunnallisvalitus. Koska lailla ei ollut erikseen toisin säädetty, sovellettiin muutoksenhakuun kunnan viranomaisena kuntalain säännöksiä sellaisina kuin ne olivat voimassa viranhaltijan tehdessä päätöksensä.

Tällaisten tulkinnallisten rajatapausten runsaus – suhteessa valmisteluun ja tosiasialliseen toimintaan - tekee kunnallisvalituksesta ja olisi tehnyt myös suunnitellun maakuntavalituksen valitustienä laajuudeltaan arvioinnin epävarmaksi. Vaikka tulkinnanvaraisuudet kunnallisvalituksen kohdalla liittyen sen soveltamisalan laajuuteen valvonnallisena valituksenä ovat suurempia kuin hallintovalitusten kohdalla, esiintyy niitä myös hallintovalitusten yhteydessä.

66 Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 38–39.

Oikeusasiamies on suosittanut valituskelpoisen päätöksen tekemistä (EOA 25.4.2017 Dnro 745/4/16, Erityisen tuen päätöksen tekeminen viittomakieliselle lapselle),⁶⁷ jotta kysymys voidaan haluttaessa saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tapauksessa lapsen vanhemmat olivat toivoneet lapsensa päivähoitoon viittomakielistä työntekijää. Päivähoidon toteuttamistapaa koskevat ratkaisut ovat kuitenkin lähtökohtaisesti valituskelvottomia, kun taas avustajaa koskevassa asiassa on tehtävä hallinnollinen päätös. Tulkinnanvaraisessa tilanteessa olisi suositeltavaa antaa valituskelpoinen päätös ainakin asianosaisen sitä pyytäessä.⁶⁸ Joudutaan siis tekemään rajanvetoa siinä, milloin kyse on päivähoito-oikeudesta, päivähoitoon liittyvistä muista lakisääteisistä palveluista ja toisaalta päivähoidon tosiasiallisesta toteuttamistavasta. Hallintotuomioistuinten toimivaltaan ei ole katsottu kuuluvan päivähoiton tarkoituksenmukaista järjestämistä koskevat vaatimukset, joina on pidetty vaatimusta hoitopaikasta tietyssä päiväkodissa. Lasten päivähoidosta annettua lakia muutettaessa 30 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin muun muassa, että päivähoiton toteuttamistapaa koskevat ratkaisut olisivat lähtökohtaisesti valituskelvottomia. Tosin tältä osin on myös poikkeavaa oikeuskäytäntöä. Sen sijaan tilanteissa, joissa on kyse subjektiivisesta oikeudesta päivähoitoon, ratkaisusta saa valittaa. Näin ollen hallinto-oikeus ei tutki päätöksen tarkoituksenmukaisuutta sinänsä, vaan sen, kaventaako tehty päätös lapsen subjektiivista oikeutta päivähoitoon. Toisaalta hallinto-oikeus voi myös arvioida sitä, onko kunta järjestänyt lasten päivähoitoa lain edellyttämällä tavalla siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.⁶⁹ Näin ollen päätöksen valituskelpoisuus – myös hallintovalituksen kohdalla – saattaa olla tulkinnanvarainen liittyen valitusperusteisiin ja tapauksen yksilöllisiin olosuhteisiin.⁷⁰

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että valituskelpoisuuteen vaikuttavat hallintoa ja sen toimintatapoja koskevan lainsäädännön kulloinenkin rakenne, käsitykset hallintopäätösten erilaisten oikeusvaikutusten piirissä olevien oikeussuojan tarpeesta ja toteuttamisen

67 Perusopetuslain kohdalla säädetään erityisen tuen muutoksenhakukelpoisuudesta (17 § ja 42 §) verrattuna yleiseen tehostettuun tukeen.

68 Erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle on laadittava henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma, josta on käytävä ilmi oppilaan erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen. Henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma ei ole itsessään muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, vaan erityisen tuen päätöksen suunnitelmallista toimeenpanoa ohjaava pedagoginen asiakirja, joka laaditaan erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi.

69 Esim. Itä-Suomen HAO 15.4.2015 Dnro 10998/14/6111, päätös 15/0148/2. https://oikeus.fi/hallintooikeudet/ita-suomenhallinto-oikeus/material/attachments/oikeus_hallintooikeudet_ita-suomenhallinto-oikeus/oikeustapauksia2015/SuA5kBEkR/Paivahoito_10998-14-611.pdf. Uuden varhaiskasvatuslain hallituksen esityksessä todettiin, että esimerkiksi ”varhaiskasvatusyksikköä ja toimintamuotoa koskevilta osin valitusoikeutta ei edelleenkään pääsääntöisesti olisi.” HE 40/2018 vp, s. 119.

70 Perinteisesti on kuitenkin todettu hallintovalituksen kohdalla, että kysymystä siitä, saako päätöksestä valittaa, ei voida ratkaista yksin päätöksen laadullisena ominaisuutena, vaan valitussäännösten soveltumista on tarkasteltava laajemmista lähtökohdista. Valituksen käyttöala ja päätösten valituskelpoisuus kehittyvät hallinnon muuttumista seuraten, ja samalla valituskelpoisten päätösten käsitetaso on menettänyt merkitystään. Päätöksen valituskelpoisuus kysymys on kytkettävä päätösten vaikutusten selvittelyyn asianosaisten kannalta. Valituskelpoisuus kysymyksiä tulkinnanvaraisissa tapauksissa ratkaistaessa on nimenomaan syytä kiinnittää huomiota päätöksen vaikutuksiin, niiden laatuun ja voimakkuuteen sekä kohdistumiseen. *Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s 76-77.*

keinoista, julkisen vallan käytön valvontaintressin voimakkuus ja valvonnan vaihtoehtoisien toteuttamiskeinojen kulloinenkin arviointi. Myös käsitykset siitä, miten valituksen käytöedellytykset voidaan turvata riittävän selkeästi, vaikuttavat valituskelpoisuuden alaan. Tulkintakenttä elää siis koko ajan.⁷¹ Valituskelpoisuuden tulkinnan muutokset ja niihin liittyvät epävarmuustekijät ohjaavat oikeussuojaa hakevat tekemään kanteluja. Olennaista valitusten tekemisen yhteydessä on tietää myös siitä, millaisia maksuja tai ei ollenkaan tehdyn muutoksenhaun käsittelystä voi joutua maksamaan.⁷²

Mikä on lopulta sellainen hallintopäätös, joka viranomaisen hallintoasiassa tekemänä ratkaisuna⁷³ voi olla muutoksenhaun kohteena. Klassinen jaottelu tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin ja laillisuuskysymyksiin, joka koski alkujaan lähinnä kunnallisvalitusta, näyttäytyy nykyään myös yleisempänä valituskelpoisuuskysymyksenä. Tosiasiallista toimintaa – tässä päivähoidon toteuttamista – koskeva kysymys voi muotoutua osaksi hallintopäätöstä siten, että kyse on valituskelpoisesta kysymyksestä. Ylipäättänsä ongelmallinen on hallintopäätös ja mitä se pitää sisällään. Perinteisesti erityisesti aikaisemmin katsottiin, että hallintopäätös, jotta se oli muutoksenhakukelpoinen, edellytti hallintovalituksena lainsäädännössä olevaa subjektiiviseen oikeuteen verrattavaa oikeutta. Kunnallisvalituksen taas katsotaan olevan valituslajina toisen tyyppinen ja valitus yleisemmästäkin kysymyksestä on mahdollinen. Näin hallintopäätös pystyy olemaan luonteeltaan yleisempikin ratkaisu. Kuitenkin myös tällaiseen päätökseen saattaa sisältyä osia, jotka eivät ole muutoksenhakukelpoisia, ollen joko muutoksenhakukelvotonta valmistelu- tai täytäntöönpanovaihetta.

Kysymys kunnallisvalituksen kohdalla on siitä, millaisiin ratkaisuihin ja missä vaiheessa yli-päättänsä olisi asianmukaista ulottaa kuntalaisten taholta tuleva laillisuusvalvonta. Kysymys on laillisuusvalvonnasta, kun asia saatetaan hallinto-oikeuteen. Tällöin tulee kuitenkin mieltää myös se, että oikaisuvaatimusvaiheessa kyse on vielä myös kunnan toiminnan tarkoituksenmukaisuudenkin valvonnasta. Kunnallishallinnossa otto-oikeuden käyttäminen – silloin kuin se on mahdollista - voidaan nähdä myös sekä poliittisena että myös päätöksenteon sekä laillisuuden että tarkoituksenmukaisuuden valvontakeinona.⁷⁴

Voisi olla mahdollista myös sellainen sääntelyratkaisu, että oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuudet eivät olisi samoja. Nykyistä laaja-alaisempi päätösten oikaisukelpoisuus saattaisi olla itsehallinnon näkökulmasta hyväksi. Joskus voisi olla aihetta saattaa myös esimerkiksi

71 *Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen* 2015, s. 106.

72 Ks. AOA 14.11.2017 EOAK/4789/2017 (Helsingin kaupungin valitusosoitusten ohjaus oikeudenkäyntimaksusta).

73 Tieteen termipankki 16.01.2019: Oikeustiede: hallintopäätös. (Tarkka osoite: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:hallintopäätös>).

74 Nimenomaan kunnan hallinnon sisältä käsin ei voi käyttää valitusoikeutta (KHO 2017:28), mutta kunnallisvalitukseen voivat turvautua myös päätöksentekijät yksityisinä kunnan jäseninä.

viranhaltijan tekemä muunkin tyyppinen kuin lopullinen hallintopäätös luottamuselimen tarkasteluun oikaisuvaatimuksella.⁷⁵

2.3 Valituslajit ja ratkaisujen valituskelpoisuus kunnallishallinnon eräissä keskeisissä asiaryhmissä

2.3.1 Yleinen kunnallishallinto ja henkilöstöhallinto valituksen kohteena

Kunnallisasioina valituksen kohteeksi voi tulla hyvin erilaisia ratkaisuja, joita kunnissa tehdään. Ensinnäkin muutoksenhaun kohteena voivat olla kunnan hallinnon järjestämiseen liittyvät ratkaisut. Kuntavaaleja koskeva muutoksenhaku sinänsä tapahtuu vaalilain (714/1998) mukaan niin kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään eli hallintovalituksella, mutta kuntavaaleissa valitusoikeus on myös kunnan jäsenellä (esim. KHO 2013:56).⁷⁶ Muuten valinnoista valitetaan kuntalain mukaan, kuten liittyen vaalikelpoisuuteen eri toimielimiin (esim. KHO 2011:5) tai hallintosäännön mukaan toimimista (KHO 27.11.2018/5590). Kunnallisasiana on katsottu valituskelpoiseksi myös kokoustilojen jakamispäätös valtuustoryhmille (KHO 8.1.2015/27).

Koska hallinnossa valituksen perusteena voi olla ratkaisun sisällöllisen oikeellisuuden ohella se, että se on tehty menettelyllisesti virheettömästi, usein valituksen kohteena ovatkin menettelylliset virheellisuudet, kuten esimerkiksi menettely otto-oikeutta käytettäessä (KHO 14.11.2016/4786). Yleinen valitusperuste liittyen menettelyn virheellisyyteen ovat esteellisyyskysymykset. Kokouksen järjestelytoimet eivät ole erikseen muutoksenhakukelpoisia. Haettaessa muutosta kokouksessa tehtyyn päätökseen, voidaan vedota myös kokousmenettelyn virheisiin. Selkeät periaatelinjaukset eivät ole yleensä muutoksenhakukelpoisia.⁷⁷

Kunnallisvalituksen luonne valvonnallisena valituksena näkyy kunnan taloutta koskevien päätösten valituskelpoisuutena. Vaikka tämän tyyppisiin kysymyksiin liittyikin laaja kunnalliseen itsehallintoon liittyvä harkintavalta, valitus voi menestyä liittyen yleisesti esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteiden huomioon ottamiseen. Valtuuston päätös kunnan talousarvion hyväksymisestä on lähtökohtaisesti päätös, jonka lainmukaisuudesta kunnan jäsenet voivat valittaa (KHO 8.4.2014/1190; samoin alijäämän kattamista koskevasta toimenpideohjelmasta KHO 2009:75). Kunnallisvalitus on voitu tehdä myös tilinpäätökseen liittyvien asioiden oikeellisuudesta (KHO 2012:2). Valitukset ovat liittyneet myös ns. kunnan toimialasäännöksen tulkintaan eli millaisia toimintoja voidaan katsoa kuuluvan kunnan tehtäviin (esim. KHO 2012:105; KHO 2012:119).

75 Mäkinen 2010a, s. 48-49; Mäkinen 2010 b, s. 258; Kuusikko 2009, s. 202-203.

76 Valitusoikeus on sama kuin kuntalaissa eli kunnan jäsenellä eikä kunnan asukkaalla.

77 Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 24.

Taulukko 2. Yleinen kunnallishallinto

	Valituslaji- ja valituskelpoisuus	Eräitä huomioita
Vaalit	Hallintovalitus	vaalilain mukaan valitusoikeus kuntavaaleissa on myös kunnan jäsenellä (vaalilaki 101 §)
Luottamushenkilöiden valinnat vaaliasioina	Kunnallisvalitus	
Talousarvio	Kunnallisvalitus	rajoituksia valmisteluksi katsottavan sisällön suhteen (esim. KHO 8.4.2014/1190)
Hallintosääntö yms.	Kunnallisvalitus (tai riippuen asiasta hallintovalitus)	
Kokousten kulku	Kunnallisvalitus (tai riippuen asiasta hallintovalitus)	rajaukset tosiasialliseen toimintaan
Aloitteet	Ei valituskelpoinen oikeuskäytännön perusteella	KHO 2008:24 (poikkeus kaavoittamiseen liittyvät maanomistajan aloitteet)
Kantelut	Ei valituskelpoinen	Katsottu perinteisesti valituskelvottomaksi, mutta nykyään säännellään myös erikseen HL 53 d §

Kunnan henkilöstöhallintoon liittyy monenlaisia päätöksiä. Viran perustamista ja virkasuhteisten rekrytointia koskevat päätökset ovat muutoksenhakukelpoisia kunnallisvalituksina (niitä edeltävine mahdollisine oikaisuvaatimusvaiheineen). Myös ratkaisut työsopimussuhteisen henkilökunnan valinnoista katsottiin aikaisemmin valituskelpoisiksi, ennen kuin korkein hallinto-oikeus linjasi ne yksityisoikeudellisilla valitusperusteilla valituskelvottomiksi (KHO 2003:17). Ne ovat kuitenkin edelleen oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisia kunnallisvalituksina julkisoikeudellisilla valitusperusteilla (KHO 2006:28),

Virkasuhteista henkilöstöä koskevat päätökset ovat yleensä muutoksenhakukelpoisia kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) eli viranhaltijalain 50 §:n mukaan niitä edeltävine oikaisuvaatimusvaiheineen kunnallisvalituksina, mutta kaikkia ratkaisuja ei pidetä muutoksenhakukelpoisina päätöksinä. Lisäksi osa viranhaltijaa ja erityisesti entistä viranhaltijaa koskevista päätöksistä on säädetty ratkaistavaksi viranhaltijalain 57 §:n perusteella hallintoriita-asiana. Viranhaltijalle annettua varoitusta (KHO 2005:30)⁷⁸ tai hänen väliaikaista pidättämistään virasta (KHO 2009:54) ei ole pidetty valituskelpoisina vaan valituskelvottomina valmistelutoimina. Direktio-oikeuden perustella annettu määräys tai päätös ei ole muutoksenhakukelpoinen. Kyseeseen voi tulla kuitenkin rajanveto sen suhteen,

⁷⁸ Viranhaltijoille annetuista varoituksista kanteluita oikeusasiamiehelle. Esim. EOA 12.6.2015 Dnro 285/4/14 (Kunta loukkasi opettajan sananvapautta). Ratkaisukäytännön muutoksesta ja sen ongelmista. Ks. Koskinen – Kuusikko 2012, s. 309-334.

onko kyse direktio-oikeuden käyttämisestä vai sittenkin sellaisesta päätöksestä, josta voidaan hakea muutosta.⁷⁹

Työtuomioistuimien käsittelee ja ratkaisee erikoistuomioistuimena virka- ja työehtosopimusten soveltamista ja tulkintaa koskevat riita-asiat. Kunnallisen viranhaltijalain 50 §:n 2 momentissa säädetään järjestäytyneitä viranhaltijoita koskevasta muutoksenhakukiellosta. Järjestäytymätön viranhaltija voi esimerkiksi asiassa hakea muutosta päätökseen kuntalain oikaisuvaatimuksella/kunnallisvalituksella. Myöskään kunnan jäsenen muutoksenhaku-oikeutta ei ole rajoitettu.⁸⁰ Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussa KHO 2017:201, että kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 50 §:n 2 momentista ilmenevän, että niin sanottu järjestäytynyt viranhaltija ei voi saattaa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi sellaista asiaa, jonka hän tai viranhaltijayhdistys voi panna vireille työtuomioistuimessa. Asiassa oli ollut kysymys virkaehtosopimuksen tietyn sopimuskohdan soveltamisesta ja tulkinnasta henkilön olosuhteissa. Kysymys oli siten asiasta, jonka käsitteleminen ja ratkaiseminen kuuluivat työtuomioistuimen toimivaltaan työtuomioistuimesta annetun lain 1 §:n 1 momentin ja 13 §:n 1 momentin nojalla. Säännökset, joiden perusteella hallintotuomioistuinten toimivalta suhteessa työtuomioistuimeen määräytyi, poikkesivat niistä säännöksistä, joiden perusteella ratkaistiin kysymys yleisten tuomioistuinten toimivallasta.⁸¹ Kuitenkin virkaehtosopimusten soveltamista ilman tulkintaa toteutettaessa hallintotuomioistuimen toimivalta voi olla mahdollinen. Valtion virkamiehen kohdalla (KHO 2008:78) kun virkamiehen palkkaetuutta koskevassa vaatimuksessa ei ollut kysymys sellaisesta vaatimuksesta, joka olisi ratkaistava virkaehtosopimuksen tulkinnalla, virkamiehen vaatimus oli käsiteltävä ja ratkaistava hallinnollisen lainkäytön järjestyksessä. Se, että virkaehtosopimus tulisi jollakin tavoin huomioon otettavaksi ratkaisussa, ei automaattisesti merkitse aina sitä, että hallintotuomioistuin ei olisi toimivaltainen (esim. KHO 2012:121; KHO 2017:126).⁸²

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaan muutoksenhakulajina on pääsääntöisesti kunnallisvalitus eräin poikkeavin piirtein liittyen valitusajan alkamiseen

79 Korkein hallinto-oikeus on todennut (KHO 2014:94), että työnantajan direktio-oikeuden piiriin kuuluu määrätä muun ohella, missä työtä tehdään. Näin olisi perusteita katsoa, että virantoimituspaikan muuttaminen kuuluisi työnjohto-oikeuteen. Virantoimituspaikan muuttaminen oli kuitenkin perustunut henkilöön liittyviin seikkoihin ja vaikuttanut tapauksessa rehtorina toimineen henkilön opetusvelvollisuuteen. Korkein hallinto-oikeus katsoi perusopetuksen johtajan päätöksen olevan oikeudelliselta luonteeltaan rehtorin virantoimitusvelvollisuuden muuttamista koskeva muutoksenhakukelpoinen päätös. Vastaavan tyyppinen ratkaisu aikaisemmin KHO 27.10.2008/2706. Vertaa valtion virkamiestä koskeva ratkaisu. KHO 2008:25.

80 Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 89. Kysymys voi olla kuitenkin sen rajanvedon tekemisestä, voidaanko asia ratkaista virkaehtosopimusta ns. soveltamalla ilman ns. tulkintaa. Valtion virkamiehen kohdalla korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2008:78 katsonut, että kun virkamiehen palkkaetuuksia koskevassa vaatimuksessa ei ollut kyse sellaisesta vaatimuksesta, joka olisi ratkaistavissa virkaehtosopimuksen tulkinnalla, virkamiehen vaatimus oli käsiteltävä ja ratkaistava hallinnollisen lainkäytön järjestyksessä.

81 Valittaja oli vedonnut korkeimman oikeuden ennakkopäätökseen KKO 2015:49.

82 *Siitari-Vanne* 2005, s. 400. Oikeuskäytännössä on katsottu, että virkaehtosopimuksen määräysten kiistaton rikominen voi tulla kunnallisvalituksin hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi ja että päätös voidaan tällöin kumota ainakin toimivallan ylityksen perusteella. Ks. myös *Harjula – Prättälä* 2015, s. 889.

irtisanottaessa tuotannollisista ja taloudellisista syistä sekä oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta. Koska valituslajina on kunnallisvalitus, täytyy kaikki päätökset antaa myös tiedoksi kuntalain 140 §:n mukaisesti kunnan jäsenille. Tämä tekee tilanteen yksilöä koskevien ratkaisujen kohdalla ongelmalliseksi yksityisyyden suojan näkökulmasta. Voidaan nostaa esiin kysymyksenä se, että lähtökohtaisesti ei ole kenenkään yksityisasiasia, että hän hoitaa julkista virkaa. Toisaalta jos hän keskeyttää tai hakee viranhoidon keskeytystä (virkavapaudet),⁸³ liittyykö tähän niin suurta valvonnallista intressiä kuntalaisten taholta, että jokaisen viranhaltijan tällaisesta yksilöä koskevasta ratkaisusta olisi käytössä valituslajina kunnallisvalitus. Valtion virkamiesten osalta tällaista valvontaa ei ole. Kunnan jäsenten tekemät valvonnalliset valitukset voivat olla joissakin asiaryhmissä varsin epätodennäköisiä, mutta kuinka pitkälle potentiaalisesta valvonnasta voitaisiin luopua.⁸⁴

Viranhaltijoita koskevan päätöksenteon siirtäminen kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi⁸⁵ tekee ongelmalliseksi ylimpiä viranhaltijoita ja erityisesti kunnanjohtajaa koskeva päätöksenteko, johon kunnan jäsenillä on asianmukaisesti perusteltavia valvonnallisia intressejä. Sääntelyn jakaminen kahdeksi valituslajiksi voisi olla mahdollinen, mutta sääntelyltään jossakin määrin sekava ratkaisu. Jaottelu valituslajien osalta voitaisiin tehdä, jos tämä katsottaisiin tarpeelliseksi, hyödyntämällä kuntalain 84 §:n 2 momentin sidonnaisuuksien ilmoittamaan velvoitettujen sääntelyä.⁸⁶ Toinen mahdollisuus olisi käyttää sääntelymallin rakentamisena apuna kuntalain kelpoisuussääntelyä kunnan luottamustehtäviin lähinnä valtuustoon. Sidonnaisuuksien ilmoittamisen menettely on selkeämpi, koska henkilöt ovat myös tiedossa sidonnaisuusilmoitusten perusteella. Sääntelyvaihtoehto voisi olla tällöin myös se, että valituslajiksi otettaisiin hallintovalitus, koska kunnallisvalituksen kassatorinen luonne ei kovin hyvin sovellu osaan viranhaltija-asioita yksilöä koskevana asioina, joissa myös yksilö itse saattaa ilman oikeusapuakin olla muutoksenhakijana. Kuitenkin säädettäisiin erikseen kunnan jäsenen valitusoikeudesta nimenomaan silloin, kun päätetään kunnanjohtajaa ja tiettyjä viranhaltijoita koskevista asioista valvonnallisesta ja kuntalaisia osallistavastakin näkökulmasta. Virkavalinnat säilyisivät kunnallisvalitusasioina.

Kalervo Hirvonen ja Eija Mäkinen kunnallista viranhaltijaa koskevassa kirjassaan ovat nähneet valituslajiratkaisulla olevan kummallakin puolensa. ”Kunnallisvalitus on valittu henkilöstöasioissa valitusmuodoksi siksi, että se on kunnallishallinnossa ensisijainen

83 Ks. Yle 17.9.2018. <https://yle.fi/uutiset/3-10398935> (Virkavapaa-anomus johti oikeustaistoon).

84 Valituslajin vaihdoksen suhteen on jo aikaisemmin todettu, että hallintovalitus laventaa muutoksenhakuviranomaisen harkintavaltaa, mutta muutos ei ole merkittävä. HE 101/1998 vp, s. 123.

85 *Eija Mäkinen* jo kymmenkunta vuotta sitten ehdotti, että voitaisiin myös pohtia asiaryhmiä, joihin kunnallisvalitus sopii huonosti juuri siksi, että niissä usein on kysymys nimenomaan asianosaisen oikeuksista. Hän nosti tällaisena esiin eräät viranhaltijalain mukaiset asiaryhmät. Mäkinen 2010b, s. 259. Tosin myös mahdollisesti esillä asiaryhmänä, jossa säilytettäisiin kunnallisvalitus valituslajina. Mäkinen 2016, s. 48–49.

86 Velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksista koskee viranhaltijoita kunnanjohtajaa sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijää.

valitusmuoto. Näin painotetaan kunnan omaa määräysvaltaa ja kunnallista itsehallintoa.” He kuitenkin kysyvät, olisiko viranhaltijaa koskevissa asioissa asianosaisuuteen perustuva hallintovalitus parempi vaihtoehto. Heidän mielestään on vaikea löytää perusteluja sille, että kuka tahansa kunnan jäsen saa valittaa esimerkiksi palkan takaisinperintää koskevassa asiassa. Kunnallisen itsehallinnon periaate ei heidän mielestään näissä selvästi yksilöä koskevissa asioissa edellyttäisi valitusoikeuksia kunnan jäsenille. ”Toisaalta kuntalaisten valitusoikeutta voidaan yleisesti pitää viranhaltijoita koskevissa asioissa perusteltuina. Kunnalliset viranhaltijat käyttävät tosiasiallisesti valmistelijoina ja esittelijöinä merkittävää valtaa. He myös tekevät delegoidun päätösvallan nojalla paljon kuntalaisia koskevia päätöksiä.” Tästä näkökulmasta myös kunnallinen itsehallinto huomioon ottaen he pitivät perusteltuna, että ainakin kunnan virkaan valitsemista ja mahdollisesti myös irtisanomista koskevasta päätöksestä⁸⁷ voivat valittaa myös kunnan jäsenet. Näin ollen he eivät katsoneet mahdolliseksi siirtyä yleisesti hallintovalitukseen näissä asioissa. Kysymys on viranhaltijan oikeussuojasta, jota hallintovalitus voisi sinänsä turvata paremmin.⁸⁸

Taulukko 3. Henkilöstöhallinto

	Valituslaji- ja valituskelpoisuus	Eräitä huomioita
Viran perustaminen	Kunnallisvalitus	
Viran lakkauttaminen	Kunnallisvalitus	
Viran täyttäminen	Kunnallisvalitus	
Viran täytön keskeyttäminen/palauttaminen	Ei valituskelpoinen	KHO 2005:82 (valmistelua) myös KHO 2011:87
Virkavapaus	Kunnallisvalitus (laki kunnallisesta viranhaltijasta 50 §)	
Lomauttamispäätös	Kunnallisvalitus	jos ei liity virkaehtosopimusten tulkintaan valituskelpoinen esim. KHO 2009:33 vrt. KHO 10.02.2000/252
Viranhaltijan väliaikainen virantoimintuksesta pidättäminen	Ei ole valituskelpoinen	KHO 2009:54 (valmistelua)
Viranhaltijan irtisanominen	Kunnallisvalitus (laki kunnallisesta viranhaltijasta 50 §)	
Työsopimussuhteisen toimen täyttäminen	Kunnallisvalitus	valituskelvoton yksityisoikeudellisilla perusteilla (KHO 2003:17), mutta valituskelpoinen julkisoikeudellisilla perusteilla (KHO 2006:28)
Työsopimussuhteisen irtisanominen	Ei valituskelpoinen	siviilioikeudellinen asia

87 Lähtökohtaisesti muutoksenhaku päätöksiin virkavalinnoista tapahtuu suoraan kuntalain perusteella ja viranhaltijoita koskeva päätöksenteko viranhaltijalain mukaisella viittauksella kuntalain mukaan. Kunnallisessa viranhaltijalaissa on joitakin säännöksiä koskien valitusaikaa ja oikeudenkäyntikuluja, jotka poikkeavat kuntalaista.

88 Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 349, 356-358.

	Valituslaji- ja valituskelpoisuus	Eräitä huomioita
Varoitus viranhaltijalle	Ei ole valituskelpoinen	KHO 2005:30 (pidetään nykyään valmistelevana toimenpiteenä)
Varoitus työntekijälle	Ei ole valituskelpoinen	
Virka- ja työehtosopimusten tulkinta	Ei valituskelpoinen järjestäytyneen viranhaltijan kohdalla kunnallisvalituksena	työtuomioistuin ks. KHO 2017:201 vrt. kuitenkin, jos kysymyksessä on pelkkä soveltaminen ilman tulkintaa (virkamiestä koskien KHO 2008:78)
Terveystilan selvittämistä koskeva määräys	Kunnallisvalitus	valtion virkamiehen kohdalla katsottu valituskelpoiseksi KHO 23.11.2018/5533
Palkkasaatavat	Kunnallisvalitus	KHO 2016:85 passiivisuustilanteessa mahdollinen hallintoriita-asiana
Eräät erityiset palkkakorvaukset, viransijaisuuksien ketjuttaminen, irtisanotun virkamiehen takaisinottamisen laiminlyönti	Hallintoriita (laki kunnallisesta viranhaltijasta 57 §)	KHO 2017:104 myös palkan takaisinperintä entiseltä viranhaltijalta KHO 2012:121

2.3.2 Maankäyttö ja rakentaminen sekä yleensä ympäristöhallintoon liittyvät kysymykset

Kunnassa tehdään ympäristöhallintoon laajassa mielessä liittyen monenlaisia ratkaisuja.⁸⁹ Ympäristöä koskevassa päätöksenteossa esiintyy monimuotoisia valituksia, jotka ovat erilaisia kombinaatioita puhtaista hallinto- tai kunnallisvalituksista.⁹⁰

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) muutoksenhakusäännöksiä on muutettu useaan otteeseen. Keskeinen muutos on ollut muutoksenhaun korkeimpaan hallinto-oikeuteen vieminen valitusluvan taakse. Kaavoitusasioissa muutoksenhaku tapahtuu kunnallisvalituksella⁹¹ ja yksilöllisimmissä lupa-asioissa hallintovalituksella.

Maankäyttö- ja rakennuslain monipolvinen⁹² muutoksenhakusäätely on lain 25 luvussa 187–196 §:issä:

- MRL 187 §: Viranhaltijalle delegoidut asiat, oikaisuvaatimus (valituslaji riippuvainen mitä delegoitu) ja sen soveltaminen riippuvainen siitä, onko delegoitu asia sellainen, johon haetaan muutosta valittamalla suoraan.

89 Alkujaan selvityshankkeen ulkopuolelle on rajattu varsinaisesti ympäristöä koskeva muutoksenhaku. Maankäyttöä ja ympäristöhallintoa koskevien muutoksenhakukysymyksien esittelyssä onkin tukeuduttu pitkälti Kuntaliiton muutoksenhakuoppaaseen vuodelta 2017.

90 Ks. Mäkinen 2010b, s. 255.

91 Kaavoittamisen osalta ollaan siirrytty vahvistamisenettelystä luopumisen yhteydessä hallintolinjaisesta muutoksenhausta oikeuslinjaiseen. HE 114/2015 vp, s. 11.

92 Esimerkiksi rakennuskiellosta valituslajina on hallintovalitus, kuten myös asemakaavan toteamisesta vanhentuneeksi. Katusuunnitelmaa ja yleisen alueen suunnitelmaa koskeviin päätöksiin haetaan muutosta hallintovalituksella, kuten myös puistosuunnitelmaan (KHO 2010:49). Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 121–123.

- MRL 188 §: Kaavojen ja rakennusjärjestyksen hyväksymiseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään (valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen)
- MRL 189 §: Kehittämisaluepäätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään (valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen)
- MRL 189 a §: Kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Muutoksenhakuoikeus määräytyy hallintolainkäyttölaissa (valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen).
- MRL 189 b §: Kehittämiskorvausta koskevaan maksuunpanopäätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintovalituksella (valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen)
- MRL 190 §: Muutoksenhaku kunnan viranomaisen mukaiseen muuhun kuin 188, 189, 189 a, 189 b ja 190 b:ssä tarkoitettuun päätökseen haetaan muutosta hallintovalituksella (valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen).
- MRL 190 a §: Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätökseen hallintovalitus (valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen)
- MRL 190 b §: Kunnan tarkastus- ja valvontatehtäviä sekä hulevesien hallintaa koskevaan taksapäätökseen saa hakea valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään (valituslupa korkeimpana hallinto-oikeuteen).
- MRL 191 §: Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä
- MRL 192 §: Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä sekä maisematyölupa- ja purkamispäätöksestä
- MRL 193 §: Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta
- MRL 194 §: Valitusoikeus erillisestä tonttijaosta
- MRL 195 §: Viranomaisen oikaisukehotus kaava-asiaassa
- MRL 196 §: Oikaisukehotuksen johdosta tehdyn päätöksen vaikutus valituksiin.

Muutoksenhakulajeina tulee sovellettavaksi sekä kunnallisvalitusta että hallintovalitusta, ja myös siten, että muutoksenhaku tapahtuu joko suoraan valittamalla joko kunnallisvalituksella tai hallintovalituksella tai oikaisuvaatimusvaiheen kautta. Koko ajan on otettava huomioon se, että niissä maankäyttöä koskevissa tilanteissa, joita ei säännellä maankäyttö- ja rakennuslaissa ja joissa päätöksen tekevä viranomainen on kunnan viranomainen, tulee sovellettavaksi pääsäännön mukaan kuntalain perussääntely mahdollisine

oikaisuvaatimusvaiheeseen.⁹³ Kunnat päättävät erilaisista ympäristöhallintoon liittyvistä taksoista, joita koskeva muutoksenhaku on saatettu erityislainsäädännössäkkin säätää ta-
pahtuvaksi kuntalain mukaan. Taksan mukaista maksua koskeva muutoksenhaku ei ole
yhdenmukaisesti säänneltyä.

Esimerkiksi rakennuskiellosta on säännös maankäyttö- ja rakennuslaissa, jolloin valitusla-
jina on hallintovalitus, kuten myös asemakaavan toteamisesta vanhentuneeksi. Katusuun-
nitelman ja yleisen alueen suunnitelmaa koskeviin päätöksiin haetaan muutosta hallinto-
valituksella, kuten myös puistosuunnitelmaan (KHO 2010:49).⁹⁴ Kyseinen tapaus osoittaa
hyvin maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön muutoksenhaun monipolvisuutta ja myös
sen, että ylipäättänsä on yleissääntönä vaikea sanoa sitä, milloin suunnitelma on muutok-
senhakukelpoinen ja epäselvyyttä voi olla myös valituslajista. Tapauksessa kunnan viran-
omainen oli hyväksynyt täyttömäki-alueen puistosuunnitelman maankäyttö- ja rakennus-
lain 90 §:n 4 momentin mukaisena yleisen alueen suunnitelmana. Korkein hallinto-oikeus
totesi suunnitelma-alueeseen rajoittuvan kiinteistön omistajalla olevan oikeus tehdä
hallintovalitus puistosuunnitelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä koko suunnitel-
ma-aluetta koskien. Puistosuunnitelman hyväksymistä koskevassa päätöksessä oli todettu,
että alueen kuivatusta tehostetaan erillisen suunnitelman mukaan. Kuivatussuunnitel-
man asemapiirustus oli puistosuunnitelman täytäntöönpanoon liittyvä tekninen suun-
nitelma, jota korkein hallinto-oikeus ei pitänyt kunnallisvalituksena täytäntöönpanoon
liittyvänä muutoksenhakukelpoisena. Katusuunnitelmaan liittyen korkein hallinto-oikeus
taas on todennut (KHO 26.4.2007/1123), että vaikka katusuunnitelman hyväksymistä kos-
kevasta päätöksestä tehtävä valitus on hallintovalitus, päätös olla ryhtymättä lainvoimai-
sen katusuunnitelman muuttamiseen ei kuitenkaan ollut maankäyttö- ja rakennuslaissa
nimenomaisesti edellytetty päätös, eikä maankäyttö- ja rakennuslaissa myöskään säädetty
tuollaisesta päätöksestä valittamisesta. Kaupungin suunnittelupäällikön asianosaisten
aloitteen johdosta tekemää päätöstä olla ryhtymättä toimenpiteisiin katusuunnitelman
muuttamiseksi voitiin kuitenkin hakea oikaisua yhdyskuntalautakunnalta ja lautakunnan
päätökseen kunnallisvalituksin hallinto-oikeudelta.

Lähtökohtaisesti, jos päätösvalta on delegoitu, ensivaiheessa tulee kyseeseen, joko kunta-
lain tai maankäyttö- ja rakennuslain mukainen oikaisuvaatimus. Kun valittamisesta ei ole
erikseen säädetty, voi tulla kysymykseen kunnallisvalitus.⁹⁵ Jos päätökseen voidaan maan-
käyttö- ja rakennuslain mukaan valittaa kunnallisvalituksin, kuntalaissa tarkoitettu

93 Esimerkiksi kaavoituksen ohjausryhmän asettamisesta kunnallisvalitus valtuuston päättäessä asettamisesta,
muuten ensivaiheessa oikaisuvaatimus. Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017,
s. 109–112.

94 Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 121–123.

95 Tulkinallisesti katsotaan olevan tällöin kyse yleisestä kunnallisasiasta, eikä esimerkiksi maankäyttö- ja raken-
nuslain 190 §:n ns. muusta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta päätöksestä, johon haetaan muutosta hallinto-
valituksella.

oikaisuvaatimusmenettely ei tule sovellettavaksi. Näissä tilanteissa maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään, että päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Jos maankäyttö- ja rakennuslaissa kuitenkin säädetään, että päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään, oikaisuvaatimusmenettely voi tulla sovellettavaksi.⁹⁶

Tiettyihin päätöksiin haetaan nimenomaisesti maankäyttö- ja rakennuslain säännösten nojalla muutosta valittamalla siten kuin kuntalaissa säädetään. Näissä kunnallisvalitusasioissa kuntalaissa tarkoitettu oikaisuvaatimus ei tule kyseeseen. Muutoksenhaku määräytyy myös kuntalain perusteella, jos kyse ei ole maankäyttö- ja rakennuslaissa nimenomaisesti edellytetystä tai tarkoitettusta päätöksestä ja maankäyttö- ja rakennuslaissa ei muutoinkaan säädetä muutoksenhausta.⁹⁷ Tällöin voi tulla ensivaiheessa kyseeseen kuntalaissa tarkoitettu oikaisuvaatimus riippuen lähtökohtaisesti siitä, kuinka päätöksentekovalta asiassa on delegoitu. Delegoiduissa viranhaltijapäätöksissä maankäyttö- ja rakennuslaissa tai kuntalaissa tarkoitettu oikaisuvaatimus tulee tehtäväksi ennen valitusta.⁹⁸

Oikaisuvaatimusmenettely ei kuitenkaan tule sovellettavaksi esimerkiksi asemakaavan hyväksymistä koskevista asioista silloinkaan, kun päätösvalta on maankäyttö- ja rakennuslain 52 §:ssä säädetyllä tavalla siirretty kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:n oikaisuvaatimusmenettely ei tule sovellettavaksi, kun viranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.⁹⁹

Vaikka muutoksenhaku tapahtuisi kunnallisvalituksella maankäyttöä- ja rakentamista koskevassa päätöksenteossa, kunnallisvalituksessa valituslajina on käytössä sekä laajennettua että supistettua kunnallisvalitusta. Maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyy lukuisa määrä poikkeuksia ja tarkennuksia, jotka laajentavat tai supistavat valitusoikeutta ja valituskelpoisuutta. Näitä ovat esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 60 §:n 2 momentti,

⁹⁶ Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 103.

⁹⁷ Tulkinta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen ja yleisen kunnallisvalituksen välillä käy ilmi esimerkiksi KHO 26.4.2007/1123. Valituslupa, jos kysymys on maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta eikä yleisestä kunnallisvalituksesta esim. KHO 2015:143 (toimenpiteisiin ryhtymättömyyttä koskeva ratkaisu koskien luvatonta rakentamista).

⁹⁸ Oikaisuvaatimusta koskeva maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:n säännös liittyy muuten päätösvalan delegoinnin mahdollistamaan sääntelyyn. Oikaisuvaatimusmenettely tulee sovellettavaksi tilanteissa, joissa toimivalta eli päätösvalta on siirretty kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta viranhaltijan ratkaistavaksi. Kyse on erityisesti rakentamista ja toimenpiteitä koskevista lupa-asioista, mutta oikaisuvaatimusmenettely tulee sovellettavaksi eräiden muidenkin päätösten yhteydessä. Jos valittamisesta suoraan on säädetty erikseen, oikaisuvaatimus ei tule kyseeseen.

Jos toimivaltaa ei ole siirretty viranhaltijalle, oikaisuvaatimusmenettely ei sovellu. Jos oikaisuvaatimusmenettely ei tule sovellettavaksi, muutoksenhaussa noudatetaan MRL 190 §:n säännöstä eli päätöksestä tehdään hallintovalitus (KHO 2012:57). Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 102–103.

⁹⁹ Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 121. Kuntalain mukaan oikaisumenettelyä ei kuitenkaan sovelleta, jos kunnan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta muun lain nojalla kunnallisvalituksin. Aikoinaan selkeyden vuoksi ehdotettiin säädettäväksi, ettei kuntalain tarkoittamaa oikaisumenettelyä sovelleta asemakaavan hyväksymispäätökseen. HE 101/1998 vp, s. 121. Toisaalta näitä on sitten tarpeettomina poistettukin.

joka tarkoittaa sitä, että kunnan päätökseen, jolla asemakaava on todettu olevan ajankautainen, ei saa hakea muutosta. Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 1 momentti, joka laajentaa valitusoikeutta kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä viranomaisen ohella paikallisiin ja alueellisiin yhteisöihin sekä maakuntakaavan kohdalla valtakunnallisiin yhteisöihin. Pykälän kolmannessa momentissa kuitenkin myös rajoitetaan kunnan jäsenen valitusoikeutta vähäisestä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksesta. Samoin pykälän neljännessä momentissa, jonka mukaan muulla kuin kunnalla ei ole valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan hyväksymistä tai rakennusjärjestystä koskevan päätöksen. Jos kuitenkin kyseessä on rantakaava ja aloittamisesta on huolehtinut maanomistaja, hänellä kuitenkin on valitusoikeus.

Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa lupa-asioissa (rakennuslupa- ja toimenpidelupa, rakennuksen purkamislupa ja maisematyölupa, tilapäinen rakennuslupa, aloittamisoikeus lupapäätöksessä tai erillisenä päätöksenä, luvan voimassa olon jatkaminen) tapahtuu hallintovalituksella (MRL 190 §). Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä määräytyy tällöin maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 1 momentin mukaan. Maisematyölupaa- ja rakennuksen purkamislupaa koskee laajempi valitusoikeus toisen momentin mukaan.¹⁰⁰

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 190 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen hallintovalituksella. Jatkovalittamisessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellytetään valituslupaa. Ympäristönsuojelulain 190 §:n 4 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojelumääräysten hyväksymisestä sekä käsittelymaksua koskevaa taksaa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin kuntalaissa säädetään.¹⁰¹ Hallinto-oikeuden päätökseen saa nykyään hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Näin ollen kunnallisvalitusta on myös viimeaikaisissa lainsäädäntömuutoksissa viety valitusluvan taakse.¹⁰²

Vanhan jätelain muutoksenhakusääntely oli ongelmallinen.¹⁰³ Nykyisen jätelain (646/2011) 137 §:n mukaan muutoksenhaku tapahtuu pääsääntöisesti hallintovalituksella. Valitusoikeus on 138 §:n mukaan laajempi kuin hallintovalituksessa normaalisti, mutta ei ulotu yleisesti kunnan jäseniin. Kunnan jätemaksusta voidaan tehdä jätelain 82 §:n mukaan

100 Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 114.

101 HE 214/2013 vp, s. 165. Siirrettiin aikaisemmasta lainsäädännöstä lähes sellaisenaan.

102 Muutos (974/2017). Ks. HE 43/2017 vp, s. 43.

103 Esim. KHO 17.08.2001/1864; KHO 30.12.2005/3665.

muistutus¹⁰⁴. Muistutus voidaan tehdä 14 päivän kuluessa jätelaskun saamisesta kunnan jätehuoltoviranomaiselle. Kunnan jätehuoltoviranomaisen on tehtävä muistutuksen johdosta päätös ja lähetettävä muuttuneesta maksusta maksuvelvolliselle uusi jätelasku. Päätökseen kunnan jätemaksua koskevasta muistutuksesta, kuten myös esimerkiksi päätöksestä kunnan jätemaksun kohtuullistamisesta ja poikkeamisesta kunnan jätehuoltomääräyksistä, haetaan muutosta jätelain 137 §:n mukaan hallintovalituksella. Kunnan jätehuoltomääräysten hyväksymisestä ja jätetaksaa koskevaan päätökseen sekä 37 §:n ja 43 §:n 1 momentin nojalla tehtyyn kunnan päätökseen (päätökset jätteenkuljetusjärjestelmästä ja päätökset jätehuollon palvelutehtävän siirtämisestä yhtiölle) saa hakea valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Perusteena kunnallisvalitukselle pidettiin sitä, että nämä päätökset koskevat kunnan toiminnan järjestämistä. Kunnan toiminnan järjestämistä koskeviin muihinkin päätöksiin haetaan muutosta kuntalain mukaisesti kunnallisvalituksella, mutta näiden päätösten muutoksenhaun osoittamista nimenomaisella säännöksellä jätelaissa ei pidetty tarpeellisena.¹⁰⁵

Vesilain (587/2011) 15 luvun 1 §:n mukaan kunnille kuuluvista kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen vesilain nojalla antamista päätöksistä haetaan muutosta Vaasan hallinto-oikeudesta hallintovalituksella. Vesilain 18 luvun 12 §:n mukaiseen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen vesitalousasian käsittelymaksua koskevaan taksapäätökseen haetaan vesilain 15 luvun 1 a §:n mukaan muutosta valittamalla siten kuin kuntalaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.¹⁰⁶

Maa-aineslain (555/1981) muutoksenhaku 20 §:n mukaan tapahtuu hallintovalituksella. Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Valitusoikeus on kuitenkin normaalia hallintovalitusta laajempi ulottuen 20 a §:n mukaan muun muassa kunnan jäseniin. Kunnan viranomaisen ratkaistaessa asian lupahakemuksen tarkastamisen ja valvonnasta aiheutuvien kustannusten perimiseen sovelletaan, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:ssä säädetään rakennustyön valvonnasta kunnille suoritettavasta maksusta.

104 Sektorihallinnon erilainen käsitteiden käyttö liittyen ratkaisujen valituskelpoisuuteen käy hyvin ilmi muistutuksen (kuten myös suunnitelman) käytön yhteydessä. Jätelain mukaisella muistutuksella saadaan muutoksenhakukelpoinen päätös, joten tämä muistutus onkin oikeastaan yleishallinto-oikeudellisesta näkökulmasta oikaisuvaatimus, kun taas sosiaali- ja terveydenhuollon alueella taas hallintokantelua muistuttava.

105 HE 199/2010 vp, s. 139.

106 HE 43/2017 vp, s. 25. Hallituksen esityksessä todetaan muutosta haettavan kuntalain mukaan, mutta säännöksen sanamuoto on valittamalla haetaan muutosta.

Taulukko 4. Maankäyttö ja rakentaminen sekä ympäristökysymykset – eräitä keskeisiä asiaryhmiä kunnallishallinnon näkökulmasta

	Valituslaji- ja valituskelpoisuus	Eräitä huomioita
Kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätös	Kunnallisvalitus	maankäyttö- ja rakennuslaki 188 § (ei oikaisuvaatimusta, valituslupa korkeim- paan hallinto-oikeuteen) valitusoikeusrajoite ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskien
Kehittämislupapäätös	Kunnallisvalitus	maankäyttö- ja rakennuslaki 189 § (ei oikaisuvaatimusta, valituslupa korkeim- paan hallinto-oikeuteen)
Kehittämiskorvauksen määrää- mistä koskeva päätös	Kunnallisvalitus (muutoksenhaku kuten kuntalaissa, eli viit- taus koko kuntalain mukaiseen muutoksen- hakuun) (supistettu kunnallisvalitus)	maankäyttö- ja rakennuslaki 189 a § (muutoksenhakuoikeus määräytyy kuitenkin kuten hallintolainkäyttölaisissa) valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeu- teen ¹⁰⁷
Yleensä maankäyttö- ja raken- nuslain mukaiset rakennus- ja toimenpideluvat (pois lukien erikseen säädetty)	Hallintovalitus	maankäyttö- ja rakennuslaki 190 § (ei oikaisuvaatimusta) laajennettu valitusoikeus 192 §
Jäteasiat	Hallintovalitus (mm. kunnalliset jätemaksut) kunnallisvalitus (mm. jätetaksa, jätteenkuljetusjärjestelmän valinta)	jätelaki 137 §
Maa-ainekset	Hallintovalitus (laajennettu hallintovalitus)	maa-aineslaki 20 § yleinen lupapäätös ympäristösuojelulain mukaan
Hulevedet	Hallintovalitus	maankäyttö- ja rakennuslaki 103 o §, 190 §
Ympäristösuojelulain mukainen muutoksenhaku	Hallintovalitus Vaasan hallinto-oikeuteen Kunnallisvalitus ympäristösuojelumääräysten hyväksymistä ja käsittelymaksua tarkoittavaa taksaa kos- kevaan päätökseen haetaan muutosta valit- tamalla siten kuin kuntalaissa (jatkovalitus- oikeus tarvitsee valituslupan)	ympäristösuojelulaki perussäännös 190 §, erityissääntelyä mm. oikaisuvaatimuksista, valitusoikeudesta 191 § – 201 §
Kunnan ympäristösuojelu- viranomaisen vesilain mukaiset tehtävät	Hallintovalitus Vaasan hallinto-oikeuteen (osassa asioita oi- kaisuvaatimus) kunnallisvalitus (kunnan taksan hyväksymistä koskeva pää- tös)	vesilaki 15 luku 1 §, 1 a § (valituslupa)

¹⁰⁷ Jos sopimukseen ei päästä, kehittämiskorvauksen määräämispäätökseen haetaan muutosta siten kuin kunta-
laissa säädetään (MRL 189 a §), eli myös oikaisuvaatimusmenettely soveltuu. Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017,
s. 112.

2.3.2 Sosiaali- ja terveydenhuolto

Sosiaali- ja terveydenhuollon kohdalla muutoksenhakukysymyksen suhteen on kyse kahdesta hyvin erilaisesta kokonaisuudesta. Maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä keski-tyttiin voimakkaasti terveydenhuollon järjestämiskysymyksiin. Tähän asti terveydenhuollon yksilökohtaista saatavuutta koskevat ratkaisut eivät ole olleet valituskelpoisia. Kunnan palveluksessa olevan lääkärin ratkaisua hoidon tarpeesta ei ole pidetty muutoksenhakukelpoisena ratkaisuna, vaan sen on katsottu olevan tosiasiallista lääkärin toimien harjoittamista.¹⁰⁸ Kun kysymys on ratkaisusta, joka liittyy mielenterveyslain mukaiseen pakkohoittoon, tästä tehtävä ratkaisu on muutoksenhakukelpoinen mielenterveyslain (1116/2016, muut. 8.1.2016/20) 24 §:n mukaisesti.

Tosiasialliseksi kutsutaan perinteisesti hallintotoimintaa, jossa ei tehdä muutoksenhakukelpoisia ratkaisuja. Tällaisena pidetään myös esimerkiksi opetustoimintaa tai poliisin vältömien pakkokeinojen käyttöä. Tosiasiallinen hallintotoiminta voi siis olla intensiteetiltään hyvin erilaista liittyen julkisiin hallintotehtäviin ja julkisen vallan käyttöön. Se, ettei asiassa tehdä muutoksenhakukelpoista ratkaisua, ei ole kuitenkaan peruste sille, että julkisen vallan käyttöön liittyviä oikeusturvatakeita ei tarvitsisi ottaa ollenkaan huomioon.

Lääkärin ratkaisua pidetään lääketieteellisen arvioinnin osalta muutoksenhakukelvottomana, lääkärin hoitoautonomiaan perustuvana ratkaisuna. Toisaalta korkein hallinto-oikeus on katsonut, että kunnan maksusitoumuksesta koskevien linjausten noudattamisen osalta kyse olisikin muutoksenhakukelpoisesta ratkaisusta kuntalain mukaan (KHO 08.06.2000/1894). Lisäksi jos henkilö haluaa hakeutua hoitoon ulkomaille, ennakkoluvan osalta kyse on muutoksenhakukelpoisesta ratkaisusta rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain (1201/2013) 29 §:n mukaan. Muutoksenhakuoikeuden näkökulmasta hoitoon pyrkiminen kotimaassa tai vaihtoehtoisesti ulkomaille on täten eri tavoin säännelty.

Kansaneläkelaitos antaa EU-asetuksen 883/2004 20 artiklan mukaisen luvan saada asianmukaista hoitoa asuinvaltion ulkopuolella. Kansaneläkelaitos antaa päätöksen luvasta potilaan hoidosta vastuussa olevan julkisen terveydenhuollon toimintayksikön sitovan lausunnon perusteella (13 §). Tämä ratkaisu on valituskelpoinen ja muutoksenhaku tapahtuu Kansaneläkelaitoksen päätöksestä hallintovalituksella hallinto-oikeuteen. Korkeimman hallinto-oikeuteen jatkovalitettaessa edellytetään valituslupaa. Valitusoikeus hallinto-oikeuteen koskee myös luvan mukaisen hoidon kustannusten korvaamista (14 §) sekä

108 Oikeuskirjallisuudessa tilanne on ollut jonkin verran esillä. Esim. Liljeström 1998, s. 121–140. Tämä kanta todettiin myös oikeusministeriön työryhmämietinnössä. Terveydenhuoltoa koskevien päätösten ei ole katsottu voivan olla valituskelpoisia, kun otetaan huomioon näiden asioiden laatu. Terveydenhuoltoa koskevien maksusitoumuspäätösten säätäminen valituskelpoisiksi katsottiin sinänsä kuitenkin mahdolliseksi. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19, s. 115–116. Olli Mäenpää on todennut, että oikeuskäytännössä on katsottu, että sairaanhoidon saamista koskeva laillistetun lääkärin päätös ei ole valituskelpoinen, vaan tällaisen päätöksen lainmukaisuus on saatettava ensi vaiheessa hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Tätä ratkaisulinjaa ei kuitenkaan ole perusteltua laajentaa muihin julkisen palvelun saamista koskeviin ratkaisuihin. Mäenpää 2007, s. 150, 177.

kunnan ja kuntayhtymän vastuuta korvausten kustannuksista (21 §). Sen sijaan muuten kustannusten korvaamisesta ulkomailla saadusta terveydenhuollosta ja näihin liittyvistä kustannuskysymyksistä haetaan muutosta lain 28 §:n mukaan, kuten sairausvakuutuslain 17 luvussa säädetään eli vakuutusoikeustietä.

Jos kysymys on vain lääkärin asiantuntijalausunnosta, ja ratkaisu koskee sosiaalihuoltoa, päätös on muutoksenhakukelpoinen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2006:69 havainnollistaa tätä eroa. Koska kyse oli laitoshuollon järjestämisestä vanhainkodissa eikä hoidosta päättämisestä, kyseessä ei ollut tosiasiallinen toiminta, vaan muutoksenhaku tapahtui sosiaalihuoltolain perusteella. Sen sijaan, jos kyse olisi ollut hoidosta terveyskeskuksen vuodeosastolla, kyse olisi ollut tosiasiallisesta toiminnasta, mistä ei ole muutoksenhakuoikeutta.¹⁰⁹

Vaikka kunnan palveluksessa olevan lääkärin ratkaisua pidetään siis tosiasiallisena lääkärintoimen harjoittamisena ja muutoksenhakukelvottomana (KHO 1997:92), jälkikäteen yksityiseltä hankitun kalliimman palvelun korvaamista on haettu toisinaan kunnalta hallintoriita-asiana ns. perusteettoman edun palauttamisena (esim. hampaiden oikomishoito KHO 2001:50, yksityinen leikkaushoito KHO 2002:21, lääkinnällinen kuntoutus KHO 2002:43).

Kunnan tekemiä erilaisia linjauksia ja varojen osoittamisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, on saatettu pitää muutoksenhakukelpoisina ratkaisuin kunnallisvalituksina. Yleensä kysymys on ollut talousarviopäätöksistä, jotka sinänsä katsotaan valituskelpoisiksi.¹¹⁰ Tavanomaista tämän tyyppisten linjausten yhteydessä on kannella valvoville viranomaisille (yleisille laillisuusvalvojille tai vaihtoehtoisesti aluehallintovirastolle).¹¹¹ Tämä aiheutuu toisaalta siitä, että tällaisten ratkaisujen tekemistä ei yleensä havaita silloin, kun ne on tehty ja valitusaika on jo ehtinyt kulua. Kantelun tekeminen on myös kuluraskompaa kuin kunnallisvalituksen tekeminen, koska kunnallisvalituksen kohdalla voi tulla kysymykseen 260 euron oikeudenkäyntikulmaksu.¹¹² Kunnassa päätetyillä erilaisilla soveltamisohjeilla periaatteellisine linjauksineen pyritään varmistamaan

109 Vanhusten huollossa päätösten moninaisuuden johdosta sosiaalihuollon ja sairaanhoidon päätökset saattavat kietoutua toisiinsa niin, että ne ovat muutoksenhaun kannalta ongelmallisia. Ks. *Karvonen-Kälkälä* 2012, s. 259-260.

110 Esim. KHO 18.1.2005/89 (määrärahan varaaminen vammaispalvelulain autoavustuksiin). Vrt. päättäminen määrärahasidonnaisena tukitoimena yksilöratkaisuna. KHO 2014:165; KHO 2014:166; KHO 2014:167.

111 Vanhemmasta ratkaisukäytännöstä esim. AOA 24.11.2010 Dnro 1863/4/09 (Kunnan yleinen järjestämisvastuu ja omaishoidon tukeen varattavat määrärahat). Kantelu koski kunnan varaamaa määrärahaa omaishoidon tukeen, ja sen lisäksi sitä, että omaishoidon tukea koskeviin hakemuksiin ei kaikissa tilanteissa ollut saatu yksilöhuollon päätöksiä. Uudemmassa ratkaisukäytännöstä esim. EOA 26.10.2017 EOAK/4122/2016 (Ulkopaikkakuntalaisten asettaminen eriarvoiseen asemaan terveyskeskusmaksuissa).

112 Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015) 2 §. Tuomioistuinmaksulain mukaan oikeudenkäyntimaksua ei ole, eli kysymyksessä on ns. maksuton suorite, kun kyse on mm. yksityishenkilön vireille panemista sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) tai terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitetuista palvelua tai etuutta koskevista asioista.

sekä määrärahojen riittävyyttä että yhdenvertaista kohtelua. Niiden lainmukaisuus tulee esiin yksilöä koskevien päätösten yhteydessä.¹¹³

Yksilöä koskevissa sosiaalihuollon asioissa muutoksenhaku tapahtuu sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaan.¹¹⁴ Sosiaalihuoltolain 50 §:n mukaan 45 ja 46 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään. Säännökset koskevat sosiaalihuoltoa koskevaa päätöksentekoa sosiaalipalvelujen järjestämisestä (45 §) ja hoidon ja huolenpidon turvaavia päätöksiä (46 §). Oikaisuvaatimus tehdään sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimellä.

Sosiaalihuoltolain 51 §:n mukaan kunnallisen sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitus voidaan antaa valitusaikana myös toimielimelle, jonka on toimitettava se oman lausuntonsa ohella hallinto-oikeudelle. Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Sosiaalihuoltolain 53 § edellyttäessään valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaessa on sinänsä poistanut osasta asiaryhmistä vanhemmassa sosiaalihuoltolaissa olleen valituskiellon.¹¹⁵ Sosiaalihuoltolain 52 § mahdollistaa kunnan viranhaltijan tai toimielimen tekemän päätöksen täytäntöönpanon lainvoimaa vailla olevana, jos päätöksen laatu edellyttää viivytyksetöntä täytäntöönpanoa ja se ei vaaranna turvallisuutta, tai jos päätöksen voimaan tuleminen ei voida palvelujen järjestämistä johtuvista syistä siirtää tuonnemmaksi ja viranhaltija tai toimielin on määrännyt päätöksen heti täytäntöön pantavaksi. Oikaisuvaatimuksen käsittelee monijäseninen toimielin. Sama viranhaltija, joka on tehnyt alkuperäisen ratkaisun, voi valmistella asian monijäseniselle toimielimelle. Oikaisuvaatimuksen käsittely on katsottu saman asian jatkokäsittelyksi, eikä kyse ole kahdesta erillisestä instanssista eikä esteellisyyttä näin ollen aiheudu (esim. KHO 8.6.200/1894; KHO 1.3.2001/344; KHO 2008:32).¹¹⁶

113 Esim. KHO 2018:135 (kunnassa vahvistetut tuen myöntämiskriteerit omaishoidon tukipäätöksissä). Laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä. Esim. AOA 10.11.2010 Dnro 3095/4/09 (Vammaispalvelulain tarkoittama lähikunta ja kunnan soveltamisohjeen lainvastaisuus). Uudemmas ratkaisukäytännöstä esim. AOA 4.7.2017 EOAK/3689/2016 (Vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun järjestäminen), jossa kantelussa arvosteltiin muun muassa kuljetuspalvelujen soveltamisohjeita; AOA sijainen 4.7.2018 EOAK/3288/2017 (Toimeentulotuen myöntäminen lukiolaisille), joka koski Kelan menettelyä.

114 Ks. KHO 2.11.2018/5060 (jopa puolisoisten välisen elatussopimuksen vahvistamiseen haetaan muutosta sosiaalihuoltolain mukaan).

115 Aikaisemman sosiaalihuoltolain mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koski sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta taikka sosiaalisen luoton myöntämistä tai määrää, ei saanut hakea muutosta valittamalla. Valituslupajärjestelmä avattiin koko sosiaalihuoltoon. HE 164/2014 vp, s. 143.

116 Hallintolain oikaisuvaatimusmenettelyä koskevaa 7 a lukua säädettäessä todettiin, että kunnallishallinnon erityisaloilla viranhaltijan delegoidun toimivallan nojalla tekemään ratkaisuun tehdään usein oikaisu toimielimelle. Ensimmäisen päätöksen tehnyt viranhaltija voi tällöin toimia asian valmistelijana ja esittelijänä toimielimessä. HE 226/2009 vp, s. 39–40; Halila – Aer 2011, s. 169. Toisen suuntaisiakin mielipiteitä on esitetty. Kehityksestä ja keskustelusta esteellisyyssymyksen kohdalla. Ks. Kuusikko 2018, s. 406–424.

Palvelussuunnitelmien¹¹⁷ laatimisesta huolehtimista on kunnan velvollisuus.¹¹⁸ Palvelussuunnitelmaa itsessään on pidetty muutoksenhakukelvottomana. Kysymys on eräänlaisesta laajennetusta neuvontatoiminnasta ja päätöksenteon valmistelevasta suunnittelusta.¹¹⁹ Palvelussuunnitelman merkitys hallintopäätösten täytäntöönpanon ja tosiasiallisen toiminnan ohjaajana on jätetty avoimeksi. Kyse on pohjimmiltaan siitä, mitkä asiat kirjataan ja mitkä jäävät liittämättä osaksi hallintopäätöstä.

Monissa lastensuojeluasioissa hallinto-oikeus ei toimi muutoksenhakutuomioistuimena, vaan hakemuksesta ensivaiheen ratkaisun tekijänä viranomaisena. Jos huoltajat tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista, asian ratkaisee hallinto-oikeus viranhaltijan hakemuksesta¹²⁰ lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valmisteltua asian (lastensuojelulaki 417/2007, LSL 43 §). Hallinto-oikeus antaa viranhaltijan hakemuksesta luvan lasta koskevaan lääkärin tai muun asiantuntijan suorittamaan tutkimukseen, jos tutkimus on lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi välttämätön, mutta huoltaja kieltää tutkimuksen tekemisen (LSL 28 §). Niissä asioissa, joissa sosiaalihuollon vastaavan toimielimen alainen viranhaltija on oikeutettu tekemään päätöksen, haetaan muutosta suoraan hallinto-oikeudelta hallintovalituksella (LSL 90 §). Lastensuojelulain 92 §:n mukaan näissä ja eräissä muissa asiaryhmissä on vielä tällä hetkellä jatkovalitusoikeus ilman valituslupan vaatimusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös hakemuksen tai päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Toisaalta säännöksessä on määritelty ne asiaryhmät, joista saa ylipäätänsä jatkovalittaa joko ilman valituslupaa tai valitusluvalla.

Lisäksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alueella voi tulla kyseeseen ns. perustevalitus. Tätä sääntelee nykyään laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007). Lain tausta liittyy siihen lähtökohtaan, että verot ja muut julkisoikeudelliset maksut voidaan periä ilman sellaista ulosottooperustetta, jota vaaditaan yksityisoikeudelliselta saatavalta, eli ne ovat suoraan ulosottokelpoisia. Perustevalituksen saa lain 9 §:n mukaan tehdä se, joka

117 Näitä kutsutaan palvelussuunnitelmiksi, palvelu- ja hoitosuunnitelmiksi, asiakassuunnitelmiksi tai vain suunnitelmiksi. Esim. laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) 4 a §, terveydenhuoltolaki (1326/2010) 24 §, laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) 7 §, sosiaalihuoltolaki (1301/2014) 39 §, laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) 3 a §, laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista (980/2002) 16 § ja laki omaishoidon tuesta (937/2005) 7 §.

118 Jos palvelussuunnitelma jätetään laatimatta, kyseeseen saattaa tulla virkavastuu. Ks. KKO 2009:86, vaikka korkeimmassa oikeudessa ratkaisu muuttuikin muutosta hakeneen sosiaalityöntekijän eduksi.

119 Palvelussuunnitelma eroaa täten esimerkiksi valvontasuunnitelmista. Ikälakia valmisteltaessa palvelussuunnitelmille ehdotettiin sitovuutta, mutta tällöinkään palvelussuunnitelmasta ei ollut ajateltu tehtävän hallintopäätöstä, vaan palvelut järjestettäisiin erikseen tehtävien valituskelpoisten päätösten mukaisesti, mutta palvelussuunnitelma olisi tullut sisällyttää osaksi päätöstä. Ks. *Karvonen-Kälkjä* 2012, s. 270.

120 Lastensuojelulain 13 §:n 1 momentin mukaan viranhaltija on kunnan johtosäännön mukaan määrättyvä sosiaalihuollon johtava viranhaltija, joka täyttää sosiaalihuoltolain 46 §:n 1 momentissa säädetyt vaatimukset tai johtavan viranhaltijan määräämä muu virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä. Viranhaltijan tulee olla myös muu kuin 13 b §:ssä tarkoitettu lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Viranhaltija, joka on tehnyt kiireellistä sijoitusta koskevan päätöksen, ei voi tehdä kiireellisen sijoituksen jatkamista koskevaa päätöstä.

katsoo, että julkinen saatava on määrätty tai maksuunpantu virheellisesti. Perustevalitus tehdään samalle viranomaiselle kuin säännönmukainen valitus. Jos sellaista viranomaista ei ole, perustevalitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä julkinen saatava on määrätty tai maksuunpantu. Hallinto-oikeuden päätöksestä perustevalitusasiassa saadaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen 60 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi-saannista. Jos valittaminen julkisen saatavan määräämistä koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä on kielletty tai valittamiseen tarvitaan valituslupa, vastaava rajoitus koskee muutoksenhakua hallinto-oikeuden perustevalitusasiassa antamaan päätökseen (10 §). Perustevalituksen tekemisen määräaika on lähtökohtaisesti vanhentumisajan viisi vuotta (20 §), mutta on sidoksissa 21 §:n mukaisiin vanhentumisajan vaikutuksiin.¹²¹

Taulukko 5. Sosiaali- ja terveydenhuolto

	Valituslaji- ja valituskelpoisuus	Eräitä huomioita
Kuntien sosiaalihuollon yksilöä koskevat päätökset	<p>Hallintovalitus, joka vaatii oikaisun tekemistä (haetaan oikaisua kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä hallintolain mukaisesti)</p> <p>Kunnallisen sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolain käyttölaissa säädetään.</p> <p>Edellytetään valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen</p>	<p>sosiaalihuoltolaki 50 §</p> <p>Ks. KHO 2009:69 (laitoshuollon järjestäminen vanhainkodissa, muutoksenhaku sosiaalihuoltolain perusteella – ei tosiasiallista toimintaa)</p> <p>Palvelusuunnitelman ongelmat.</p> <p>sosiaalihuoltolaki 51 §</p> <p>sosiaalihuoltolaki 53 §</p>
Lastensuojeluasia	<p>Hallintovalitus hallinto-oikeuteen</p> <p>Huostaanottoa ja kiireellistä sijoitusta koskevan asian, joita huoltaja tai 12-vuotias lapsi vastustaa, ratkaisee hallinto-oikeus hakemusasiana</p> <p>Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain yleissääntelyn mukaan (kuntien välisistä kustannuksia koskevissa asioissa valituslupa)</p>	<p>lastensuojelulaki 89 §, 90 §, 92 § (valittamaan oikeutetut tahot sekä asiaryhmät sääntelyssä yksityiskohtaisuutta)</p> <p>lastensuojelulaki 43 §</p>

121 HE 83/2006 vp, s. 88–90.; Mäkeläinen 2012.

	Valituslaji- ja valituskelpoisuus	Eräitä huomioita
Yleensä yksilöä koskevista maksu yms. ratkaisista	Hallintovalitus (Oikaisuvaatimusmenettely hallintolain mukaan sille toimielimelle, joka vastaa asianomaisen palvelun järjestämisestä kunnassa, jonka jälkeen valitus hallinto-oikeuteen. Valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen) Perustevalitus mahdollisuus	laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 15 § Kansaneläkelaitoksen (Kela) kautta tuleva sosiaalivakuutus (muutoksenhaku joko lautakuntajärjestelmän kautta vakuutus-oikeuteen tai hallinto-oikeuteen; toimeentulotuki; ennakkolupa hoitoon ulkomaille) laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta
Yleiset linjaukset ja yleinen budjetointi	Kunnallisvalitus	Valituskelpoisuuden kiristyvät tulkinnot
Mielenterveyslain mukaiset ratkaisut	Hallintovalitus (osittain alistusvalitus)	mielenterveyslaki 24 § mielenterveyslaki 12 §
Lääkärin ratkaisu hoidosta	Ei muutoksenhakukelpoinen lääkärin toimen harjoittamisena (tosiasiallisena hallintotoimintana)	Ks. KHO 1997:92 (lääkärin päätös yliopistollisessa sairaalassa tehtävistä tutkimuksista); KHO 08.06.2000/1894 (lääketieteellisen arvioinnin osalta muutoksenhakukelvoton, mutta kunnan vahvistamien maksusitoumuksesta koskevien periaatteiden noudattamisen osalta kuntalain mukainen oikaisuvaatimus sairaalajohtajan päätöksestä) Hallintoriita-asiana maksukysymyksenä ¹²² (ns. perusteeton etu) esim. KHO 2001:50 (oikomishoito, haettu alkujaan kunnallisvalitukseksi); KHO 2002:21 (yksityinen leikkaushoito); KHO 2002:43 (lääkinnällinen kuntoutus); KHO 08.06/2000/1894
Lääkärin muu ratkaisu pakko- hoidosta	Hallintovalitus	tartuntatautilaki 90 §
Ratkaisu päihdehuollosta pakkohoidona	Hallintovalitus	Päihdehuoltolaki 19 § viittaus sosiaalihuoltolakiin Päihdehuoltolain 12 §:n mukainen lyhytaikainen hoito (alistus hallinto-oikeuteen)

2.3.4 Opetus- ja sivistystoimi

Pakollinen kuntien tehtävä opetus- ja sivistystoimen alueella on peruskoulu eli velvollisuus tarjota kaikille kunnan alueella oleskeleville peruskouluikäisille oppivelvollisuuden suorittamiseen sopivan paikka. Tähän liittyen kunnan tulee tehdä erityyppisiä ratkaisuja koulujen perustamisesta, rakentamisesta sekä niiden huollosta ja kunnossapidosta, opettajien

122 EOA 29.6.2007 Dnro 2055/4/05 korvauksen hakijaa olisi tullut ohjata mahdollisuuteen saattaa hoitokorvaus ja hoitopalkkiovaatimus hallinto-oikeuteen ratkaistavaksi hallintoriitamenettelyssä. Kuntaliiton muutoksenhakupäätös 2017, s. 14.

virkojen perustamisesta ja täytöstä, suunnitella ja päättää oppilaiden ohjautumisen perusteet eri kouluihin, päättää peruskouluja käyvien opintososiaalisista eduista ja tehdä näitä koskevat yksilöpäätökset sekä tehdä oppilaiden ottoa ja siihen liittyvät muut päätökset. Opetuksen toteuttamista pidetään tosiasiallisena toimintana, mutta tietyt kurinpitoa koskevat päätökset ovat muutoksenhakukelpoisia.

Perusopetuksen yksilöä koskeviin ratkaisuihin haetaan lähtökohtaisesti muutosta hallintovalituksella, kuten perusopetuslaissa säädetään. Perusopetusopetuslain muutoksenhakusäännöksiä ei ole pidetty mitenkään selkeinä.¹²³ Lähtökohtainen linjaus perusopetuslaissa on ollut se, että ns. pedagogisissa kysymyksissä asia viedään ensin aluehallintoviraston (alkujaan lääninhallitusten) ratkaistavaksi ennen mahdollista hallintovalituksen tekemistä hallinto-oikeuteen. Niissä asiaryhmissä, joissa ratkaisu oppilaan oikeusturvan kannalta vaatii nopeaa ratkaisun tekemistä, valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen.

Nykyisin voimassa olevan perusopetuslain (628/1998) 42 §:n mukaan (muut. 959/2015) aluehallintovirastolle ei enää valiteta pedagogisista kysymyksistä, vaan, jos päätös koskee oppilaaksi ottamista, uskonnon ja elämänkatsomustiedon opetusta, erityisen tuen järjestämistä, erityisiä opetusjärjestelyjä, pidennettyä oppivelvollisuutta sekä perusopetuksen poikkeavaa aloittamisajankohtaa, niihin haetaan oikaisua niin kuin hallintolaissa säädetään. Lain 42 a §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallintovalituksella.

Lain 42 a §:n 1 momentissa säädetään niistä perusopetuslain asiaryhmistä, joita koskevista päätöksistä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen. Näitä ovat oppilaalle annettava kirjallinen varoitus, oppilaan määräaikainen erottaminen sekä yksilöpäätökset opintososiaalisista asioista liittyen opetuksen maksuttomuuteen (oppikirjat ja muu oppimateriaali sekä työvälineet ja työaineet, tulkitsemis- ja avustajapalvelut, erityiset apuvälineet, erityisopetuksen tukitehtävät, maksuton ateria), koulumatkoihin, majoitukseen taikka koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, koulumatkalla ja majoituksessa sattuneen tapaturman hoidon maksuttomuuteen.

Oikaisuvaatimusaika, valitusaika oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä sekä valitus-aika päätöksestä, joka koskee oppilaalle annettavaa kirjallista varoitusta tai oppilaan määräaikaista erottamista, on 42 b §:n mukaan 14 päivää. Oppilaan arviointia koskevaa asiaa koskee muutoksenhakukielto 42 c §:n mukaan. Päätösarviointia koskien voidaan pyytää

123 Esimerkiksi vuonna 2013 ja 2014 korkein hallinto-oikeus antoi kaksi vuosikirjaratkaisua KHO 2013:162 ja KHO 2014:47, joissa oli ongelmana muutoksenhakutien ohjautuminen. Säännöksen muotoiluun on tuonut ongelmansa myös se, että siinä on lähtökohtaisesti ajateltu olevan muutoksenhakukielto ja erikseen säädettäisiin niistä asioista, joista saa hakea muutosta ja kuinka. Tämän tyyppinen sääntelymalli on ongelmallinen oikeusturvaperusoikeuden näkökulmasta. Ks. PeVL 70/2002 vp – HE 205/2002 vp, s. 6. Ks. myös KHO 2008:3.

uudelleenarviointia. Jos pyyntö on hylätty, asiassa voidaan vaatia oikaisua aluehallinto-
virastolta 14 päivän kuluessa. Perusopetuslain 42 d §:ssä on valituskielto, jonka mukaan
muun kurinpidollisen keinon käyttämiseen¹²⁴ kuin kirjalliseen varoitukseen tai oppilaan
määräaikaiseen erottamiseen koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta. Muutosta ei
myöskään saa hakea aluehallintoviraston päätösarviointia koskevaan päätökseen. Hallin-
to-oikeuden päätöksiä 42 §:ssä säädettyistä pedagogisista kysymyksistä koskee muutok-
senhakukielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei siis
näissä asiaryhmissä pääse edes valitusluvalla.¹²⁵ Muissa valituskelpoisissa asiaryhmissä 42
e §:n mukaan edellytetään hallinto-oikeuden päätöksestä valituslupaa korkeimpaan hal-
linto-oikeuteen.

Lukiolain (629/1998) muutoksenhakusäännökset 34–34 f §:t muistuttavat perusopetus-
lain muutoksenhakusäännöksiä. Uuden lukiolain (714/2018)¹²⁶ muutoksenhakusäännök-
set vastaavat peruslähdekohdiltaan aikaisempia. Ammatillinen koulutuksesta annetun lain
(531/2017) muutoksenhakusäännökset 111 § – 117 § peruseriaaiteiltaan ovat samankal-
taisia ottaen huomioon kuitenkin muutoksenhakukelpoisina sellaiset päätökset, joita ei
tule kyseeseen muiden opiskeluasteiden ratkaisujen yhteydessä. Ammattikorkeakoulu-
lain (932/2014) muutoksenhakusäännökset muistuttavat taas enemmän yliopistolain
(558/2009) sääntelyä.¹²⁷

Perusopetuslain sääntely ei poissulje kunnallisvalituksen soveltamismahdollisuutta tilan-
teissa, joista perusopetuslaissa ei ole säädetty. Tällaisena yksilöä koskevana ratkaisuna on
pidetty muutoksenhakua oppituntien seuraamisen kieltävästä ratkaisusta (KHO 2013:159),
jonka on katsottu olevan hallintopäätös eikä tosiallista toimintaa. Korkein hallinto-oikeus
on myös linjannut ratkaisussaan KHO 29.6.2018/3210, että perusopetuslain 42 e §:n so-
veltuvuutta arvioitaessa merkitystä ei ollut sillä, haetaanko päätökseen muutosta yleisten
muutoksenhakua koskevien säännösten mukaan hallinto-oikeudelta kunnallisvalituksella
vai hallintovalituksella. Perusopetuslain 42 e §:n mukaan muutoksenhakua on rajoitettu
korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttämällä valituslupaa. Säännöksen mukaan, jollei
mainitussa laissa toisin säädetä, hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valit-
tamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Lähtökohtaisesti olisi kyllä

124 Muita kuin laissa lueteltuja kurinpitokeinoja ei saa käyttää.

125 Valituskiellon todettiin vain osittain vastaavan aikaisempaa sääntelyä. HE 230/2014 vp, s. 86. Perusopetuslain
nykyinen valituskielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen on yllättävänkin laaja. Ks. KHO 2004:99; KHO 763/2017 (muu
päätös).

126 HE 41/2018 vp, s. 68–69. Lukiolaki tulee voimaan 1. elokuuta 2019. Sääntelyn yhteydessä otettiin edelleen
kantaa yhteishaun muutoksenhakujärjestelmään, jossa todetaan, että muutoksenhakukelpoinen päätös annetaan
nimenomaan hakijan pyynnöstä. Erillisiä kielteisiä päätöksiä ei vaadittaisi ilman erityistä valitusintressin ilmaise-
mistä. HE 41/2018 vp, s. 54.

127 Opiskelijoiden oikeusturvalautakunta opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta annetun lain (956/2011) mu-
kaan toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena opiskeluoikeuden peruuttamista ja palauttamista koskeissa
asioissa.

ajateltavissa, että koska perusopetuslaissa säädetään yksilöä koskevista asioista ja näiden muutoksenhakutiekse hallintovalitus, joko aluehallintovirastoon tehtävän oikaisuvaatimuksen kautta hallinto-oikeuteen tai suoraan valittamalla hallinto-oikeuteen, valituslupaedellytys koskisi vain niitä perusopetuslain mukaisia päätöksiä, joista voidaan valittaa hallinto-oikeuteen ja joiden valituslajina on hallintovalitus. Korkein hallinto-oikeus on jo nyt linjannut, että valitusluvan taakse voi jäädä myös sellaisia opetuksenjärjestäjän ratkaisuja, joiden valituslajista ei ole erikseen säädetty ja valituslajina kunnan ollessa opetuksenjärjestäjä kysymykseen tulee kunnallisvalitus.¹²⁸

Varhaiskasvatuslain (540/2018) kokonaisuudistuksen yhteydessä perinteisesti enemmän sosiaalipalveluksi mielletty päivähoito siirrettiin systemaattisemmaksi osaksi yleisempää opetusta varhaiskasvatuksena. Tätä oli ennakoinut alkuperäisen lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) nimikkeen muuttaminen jo aikaisemmin varhaiskasvatuslaiksi. Varhaiskasvatuslain 62 §:n mukaan lapsen varhaiskasvatusta koskevaan päätökseen tulee vaatia ensin oikaisua kunnan monijäseniseltä toimielimeltä. Oikaisuvaatimukseen annettuun ratkaisuun saa hakea muutosta hallintovalituksella hallinto-oikeudelta, ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta vain, jos korkein hallinto-oikeus antaa valitusluvan. Valvontaviranomaisen päätökseen haetaan valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen lain 63 §:n mukaan.

Jo aiemmin on esiintynyt tulkinnanvaraisuutta sen suhteen, koskiko muutoksenhakuoikeus vain oikeutta päivähoitopaikan saamiseen subjektiivisena oikeutena, vai myös sitä, missä ja milloin päivähoitoa eli nykyistä varhaiskasvatusta toteutetaan, vai onko tässä kyse vain tosiasiallisesta toiminnasta. Uusikaan varhaiskasvatuslaki ei ole ollut tämän suhteen ongelmaton.¹²⁹

128 Perusopetuslain 42 e §:n mukaan, jollei tässä laissa toisin säädetä, hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lähtökohtaisesti tällä perusopetuslain säännöksellä voidaan katsoa myös tarkoitetun poissulkea valitusluvan piiristä ne ratkaisut, jotka eivät ole muutoksenhakukelpoisia hallinto-oikeuteen tai joiden kohdalla todetaan, ettei hallinto-oikeuden ratkaisuun saa hakea enää muutosta.

129 Apulaisoikeusasiamies katsoi (AOA 10.12.2018 EOAK/6442/2017) varhaiskasvatusta koskevan sääntelyn olevan epätydyttävän epäselvää. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt muutoksenhakuoikeutta koskevia luetteloita asianmukaisina, koska ne voivat vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona. Toisaalta taas katsottiin, ettei tosiasiallisia hallintotoimia koskevista muutoksenhakukielloista ollut tarpeen eikä syytä ottaa säännöksiä lakiin. Tosiasialliset hallintotoimet rajautuvat muutoksenhaun ulkopuolelle ilman nimenomaista säännöstäkin. PeVL 17/2018 vp – HE 40/2018 vp, s. 9–10. Myös PeVL 15/2018 – HE 16/2018 vp, HE 15/2018 vp, s. 9. Tosiasiallisella hallintotoiminnalla ymmärretään kuitenkin vakiintuneesti viranomaistoimintaa, josta ei tehdä päätöksiä. Nyt kuitenkin laki oli edelleen epäselvä siitä, tulevatko kunnan päättämät varhaiskasvatuksen toiminta-ajat ymmärretyksi pelkästään tosiasiallisiksi hallintotoimiksi vai sellaiseksi viranomaistoiminnaksi, johon voidaan hakea muutosta.

Taulukko 6. Opetus- ja sivistystoimi

	Valituslaji- ja valituskelpoisuus	Eräitä huomioita
Koulun lakkauttaminen	Kunnallisvalitus	koulua käyvät eivät asianosaisia, vaan muutoksenhakuoikeus kuntalaisina
Oppituntien seuraamisen kieltäminen	Kunnallisvalitus	KHO 2013:159; KHO 29.6.2018/3210 (valituslupa perusopetuslain 42 e §:n perusteella)
Koulujen oppilaaksiottoalueiden päättäminen	Ei valituskelpoinen oikeuskäytännön perusteella	KHO 2008:27 (valmistelua ja periaatepäätös)
Ns. pedagogiset kysymykset (Oppilaaksi ottaminen, oikeus uskonnon ja elämäntietouden opetukseen, erityisen tuen järjestäminen, erityiset opetusjärjestelyt, pidennetty oppivelvollisuus, perusopetuksen poikkeava aloittamisaika)	Hallintovalitus (oikaisuvaatimus aluehallintovirastolle)	perusopetuslaki 42 § (ei valitusoikeutta edes valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, perusopetuslaki 42 d §; muista hallinto-oikeuden ratkaisuksista voidaan valittaa valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, perusopetuslaki 42 e §)
Opintososiaaliset asiat (opetuksen maksuttomuus, koulumatkat, majoitus, tapaturman hoito ja terveydenhuolto)	Hallintovalitus hallinto-oikeuteen	perusopetuslaki 42 a §
Kurinpitokysymykset	Varoitus ja määräaikainen erottaminen valituskelpoisia hallintovalituksena	perusopetuslaki 42 a §, muiden 36 §:n päätösten kohdalla valituskielto (perusopetuslaki 42 d §)
Oppilaan arviointi	Valituskelvoton (Voidaan pyytää rehtorilta opinnoissa etene mistä tai vuosiluokalle jättämistä koskevan päätöksen tai päätösarvioinnin uusimista. Uuteen arviointiin tai ratkaisuun, jolla pyyntö on hylätty, voidaan hakea oikaisua aluehallintovirastolta. Tähän oikaisuvaatimukseen annettu ratkaisu on valituskelvoton)	perusopetuslaki 42 c perusopetuslaki 42 d §
Varhaiskasvatuslain mukainen päätöksenteko	Hallintovalitus (oikaisu kunnan monijäseniselle toimielimelle)	varhaiskasvatuslaki 62 § (rekisteri- ja valvonta-asiat ilman oikaisua 63 §)

2.3.5 Muita kuntien ratkaisuja

Kunnat tekevät runsaasti hankintoihin liittyviä ratkaisuja. Jos kysymyksessä on julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevan lain (hankintalaki, 1397/2016) mukainen julkinen hankinta, vain markkinaoikeus on toimivaltainen tuomioistuim. Hankintaan osalliset, eli tyypillisessä tapauksessa vain tarjouspyyntöön tarjouksen jättäneet, voivat tehdä valituksen markkinaoikeuteen. Rinnakkainen oikeussuojatie toisaalla markkinaoikeuteen ja toisaalla hallinto-oikeuteen poistettiin vanhan hankintalain vuoden 2010 oikeussuojauudistuksessa. Tuolloin katsottiin, että markkinaoikeus voisi tutkia esikysymyksenä muiden lakien lainvastaisuudet. Markkinaoikeus katsoo kuitenkin edelleen siten, että sen

toimivalta koskee vain lähinnä toiminnan hankintalain mukaisuutta. Uuden vuoden 2017 hankintalain lainvalmisteluaineiston ristiriitaisuuksista huolimatta, on katsottu edelleen, että oikeustila on säilynyt ennallaan ja muutoksenhaku kuntalain mukaan on kielletty riippumatta valitusperusteesta (KHO 2018:124).¹³⁰

Kysymyksessä on hankintalain mukainen tarjouskilpailu, jos hankinta on pitänyt kilpailuttaa sen vuoksi, että se on ylittänyt ainakin kansalliset kynnysarvot. Jos hankinnan kokonaisarvo on jäänyt alle kansallisten kynnysarvojen, mutta hankinnasta järjestetään kuitenkin tarjouskilpailu, markkinaoikeus ei ole toimivaltainen, vaan muutoksenhaku hankintapäätöksestä tapahtuu kuntalain mukaan. Tällöin puhutaan ns. pienhankinnoista.¹³¹

Asiakirjojen julkisuutta koskeviin ratkaisuihin haetaan muutosta hallintovalituksella viranomaisten toiminnan julkisuutta sääntelevän julkisuuslain (laki viranomaistoiminnan julkisuudesta 621/1999) 33 §:n mukaan. Jos hallinto-oikeus katsoo, että kunnan ratkaisu julkisuuskysymyksessä ei ole ollut oikea, kumoaa kunnan viranomaisen ratkaisun ja palauttaa sen kunnalle uudelleen käsiteltäväksi, kunnalla ei ole katsottu olevan automaattisesti jatkovalitusoikeutta tähän ratkaisuun. Korkein hallinto-oikeus on linjannut, ettei kunnalla ole jatkovalitusoikeutta tämänkaltaisessa tilanteessa (KHO 5.5.2006/1066). Kunnanhallituksella ei ollut oikeutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, koska kunnanhallituksella ei ollut asianosaisen valitusoikeutta eikä valitusoikeus ollut myöskään kunnanhallituksen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Korkein hallinto-oikeus on sittemmin linjannut myös toisin (KHO 2013:188). Kyseinen tapaus nostaa esiin myös kysymyksen siitä, mihin kunnan perinteinen jatkovalitusoikeus tilanteessa, jossa hallinto-oikeus on kumonnut sen ratkaisun, todellisuudessa perustuu. Lähtökohtaisesti on ajateltu, että kunnalla on olemassa asianosaisasemantyyppiseen asemaan perustuva itsehallinnollinen intressi. Kuinka pitkälle voidaan ajatella, että kyse on nimenomaan hallintolainkäyttölain 6 § 2 momentin tulkinnasta kyseisessä tilanteessa. Tulevaisuudessa oikeudenkäyntiä hallintoasioissa sääntelevä laki muuttaa tilanteen sellaiseksi, jossa viranomaisella on lähtökohtaisesti jatkovalitusoikeus valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, tilanteessa, jossa sen tekemä päätös on muutoksenhaun seurauksena kumottu tai muuttunut hallinto-oikeudessa. Koska julkisuuslain 33 §:n 2 momentin mukaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, lähtökohtaisesti kunnat saavat näissä tilanteissa jatkovalittaa tulevaisuudessa, kun viranomaisille annetaan hallintovalituksissa pääsäännön mukaan jatkovalitusoikeus valitusluvalla kuten asianosaisillekin.

130 Valitusperusteeseen sidotun muutoksenhakukiellon aikanakin valituskiellon katsottiin koskevan kunnallisten hankintaohjeiden soveltamista. KHO 2006:11. Julkisten hankintojen oikeussuojatiestä ja siihen liittyvistä ongelmista. Ks. *Kuusikko* 2017.

131 On myös joitakin muita erityistilanteita, joita hankintalain ei ole katsottu koskevan.

Taulukko 7. Muita kuntien ratkaisuja

	Valituslaji- ja valituskelpoisuus	Eräitä huomioita
Julkiset hankinnat hankintalain mukaan	Ei voi tehdä kunnallis- eikä hallintovalitusta, ns. osalliset voivat valittaa markkinaoikeuteen (ei oikaisuvaatimusmenettelyä, hankintaoikaisu ja hallintolain oikaisukeinot mahdollisia)	KHO 2011:47 KHO 2018:124
Muut hankinnat, ns. pienhankinnat (kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat)	Kunnallisvalitus (oikaisuvaatimusmenettely, mutta myös hankintaoikaisu ja hallintolain mukaiset oikaisukeinot mahdollisia)	
Päätökset koskien yleensä sopimuksia	Mahdollinen kunnallisvalitus	sopimusta edeltävästä hallintopäätöksestä
Asiakirjajulkisuusasiat	Hallintovalitus (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 33 §)	kunnalla valitusoikeus KHO 2013:188, mutta kunnalla ei välttämättä ole aina jatkovalitusoikeutta vrt. KHO 5.5.2006/1066 hallintovalitus myös kunnan luottamushenkilön tietopyynnön osalta KHO 2015:176
Oikaisuvaatimuksen tutkimatta jättäminen	Hallintovalitus/kunnallisvalitus	valituskelpoinen tutkimatta jättämisenä
Vahingonkorvausvaatimukseen annettu ratkaisu	Ei valituskelpoinen vahingonkorvauskysymyksenä ¹³² (mutta katsottu oikaisuvaatimuskelpoiseksi) ¹³³	oikeusasiamies edellyttänyt kuitenkin jos kunta päättää maksaa vahingonkorvusta, päätös valituskelpoinen harkintavallan käyttöön liittyen (ks. myös KHO 2016:210)
Kanteluasiaan annettu ratkaisu	Ei valituskelpoinen	hallintolaki 53 d §
Aloiteasiaan annettu ratkaisu	Ei valituskelpoinen kuntalaisen aloitteena Kunnallisvalituksena valituskelpoinen maanomistajan kaavoittamista koskevana aloitteena ja kunnan valtuuston päätöksentekoa koskevana	tulkintakäytäntö KHO 2008:24 (toimenpiteisiin ryhtymättömyys valmistelua – ei oikaisuvaatimus- eikä valituskelpoinen) vrt. kuitenkin esim. KHO 27.10.2009/2628, (maanomistajan aloite kaavan muuttamiseksi), KHO 16.4.2014/1298 (valtuustoaloite); ks. myös KHO 26.4.2007/1123 ¹³⁴
Kunnan passiivisuus, ei päätöstä	Ei muutoksenhakumahdollisuutta	kantelu

Kunta voi periä erilaisia kunnallisia maksuja. Perustuslakivaliokunnan mukaan

132 Ongelmana on myös yksityisoikeudellisten vaatimusten vieminen hallinto-oikeuteen (kuten vahingonkorvausvaatimusten), jossa ne eivät voi menestyä. Tähän voitaisiin kenties vaikuttaa parantamalla valitusosoituksia ja tiedotusta kunnissa. *Mäkinen* 2010b, s. 259.

133 Yleensä tulkinta oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuuden suhteen on sama, mutta vahingonkorvauskysymysten kohdalla tästä on poikettu. Vahingonkorvauskysymyksen otettua kannanottoa on pidetty lopullisena ratkaisuna, eikä vain valmisteluna ja päätöksentekona, jonka vuoksi ratkaisua on pidetty oikaisuvaatimuskelpoisena. Kun oikaisuvaatimukseen annetusta ratkaisusta valitetaan, hallinto-oikeus ei kuitenkaan tutki tehtyä kunnallisvalitusta vahingonkorvauskysymyksen osalta, koska suomalaisen tuomioistuinlinjojen välisen jaon mukaan vahingonkorvauskysymykset ovat yksityisoikeudellisia kysymyksiä, myös silloin, kun kysymys on vahingonkorvausvastuusta julkista valtaa käytettäessä, ja yleisten tuomioistuinten tuomiovaltaan kuuluvia.

134 Myös maanomistajan aloitteista tehdyt päätökset liittyen katusuunnitelman muuttamiseen (KHO 26.4.2007/1123) ja kaavan muuttamiseen (KHO 4.4.2003/851) katsottiin valituskelpoisiksi ja niistä voitiin tehdä kunnallisvalitus.

julkisoikeudellinen kunnallinen maksu voi perustua lain säännöksiin, mutta maksujen maksettavaksi määräämistä on pidetty mahdollisena myös suoraan kunnallisen itsehallinnon perusteella.¹³⁵ Maksuja koskeva muutoksenhaku on hajanaisesti säädettyä. Lähötkohta on se, että kunta päättää taksasta, joka päätös on itsessään kunnallisvalituksena valituskelpoinen.¹³⁶ Yleensä tällöin taksasta ei valiteta, vaan taksan laillisuus saattaa tulla esiin yksittäisten maksujen määräämistä kohdalla. Taksan tulee olla lainsäädännön ja hallinto-oikeuden oikeusperiaatteiden mukainen.¹³⁷

Kysymys siitä, milloin on kyseessä muutoksenhakukelpoinen maksupäätös ja milloin pelkästään lasku, on hajanaisesti säännelty. Lainsäädännössä ei ole otettu myöskään selkeästi kantaa välttämättä edes valituslajiin, vaikka maksupäätöstä pidettäisiin muutoksenhakukelpoisena. Sektorihallintoa koskevassa lainsäädännössä säädetään yleensä muutoksenhausta siten, että todetaan kunnan antamiin määräyksiin ja suunnitelmiin sekä taksaa koskevaan päätökseen haettavan muutosta kunnallisvalituksella.¹³⁸ Edes valmisteluaineistossa ei ole otettu kantaa siihen, onko kyse vain kunnan yleisestä taksapäätöksestä vai koskeeko se yleensä myös kunnallisesta julkisoikeudellisesta maksusta päättämistä. Maksua koskevaa päätöstä voidaan laista riippuen pitää joko muina päätöksinä, joista saa hakea näiden tavoin muutosta (maankäyttö- ja rakennuslaki), erikseen muistutusta vaativana, jotta saadaan muutoksenhakukelpoinen ratkaisu (maankäyttö- ja rakennuslaki) tai muutoksenhausta on ainakin periaatteessa erikseen säädetty (sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulaki). Tällöinkään edes oikaisuvaatimusmenettelystä ei ole välttämättä säädetty yhteneväisesti (varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki). Osa maksuista on kertaluontoisia, osa toistuvaissuorituksia tietyistä olosuhteista ilman, että niitä pidettäisiin veronluontoisina ja osa toistuvista erilaisista toimenpiteistä johtuvia. Maksua on pidetty laskunluontoisena silloin, kun se on liittynyt tosiasialliseen toimintaan, vaikka laissa olisikin edellytetty myös erikseen muutoksenhaun ohjausta.

Tilanne ei ole välttämättä muuttunut muun muassa vanhan jätelain aikaisten muutoksenhaun ongelmienkaan jälkeen.¹³⁹ Esimerkkinä voidaan ottaa esiin kuntien maankäyttö- ja rakennuslain mukaan perimät erilaiset maksut. Lupa- ja valvontamaksujen todetaan

¹³⁵ Esim. PeVL 11/2014 vp – HE 218/2013 vp.

¹³⁶ Vanhasta ratkaisukäytännöstä esim. kunnallisvalitus saman kunnan jätetaksasta mm. yleinen yhdenvertaisuusperiaate KHO 19.5.1997/1200 ja hallintovalitus maksun kohtuuttomuudesta KHO 19.5.1997/1201.

¹³⁷ Kunnan vahvistama taksa oli vastoin hallinnon oikeusperiaatteita. Turun HAO 02.04.2001 T 01/0170/1. Viranomaistoiminnan julkaisuutta sääntelevässä laissa ei ollut vielä säännöksiä maksun määräytymisestä. Hallinto-oikeus kumosi kunnanjäsenen valituksesta valtuuston päätöksen hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisena.

¹³⁸ Jätelain (646/2011) 137 §:n muutoksenhakusäännös on sikäli sääntelyratkaisultaan tyypillinen, koska siinä säädetään neljässä momentissa, että muun muassa kunnan jätehuoltomääräysten hyväksymistä ja jätetaksaa koskevaan päätökseen saa hakea valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään (yleisviittaus kuntalain muutoksenhakusääntelyyn). Tämän lisäksi maksuja koskevan muutoksenhakutien selkiyttämiseksi todetaan yleisesti, että ainakin asian käsittelystä perittävistä maksusta valitetaan samassa järjestyksessä kuin pääasiasta.

¹³⁹ Esim. KHO 2.3.2011/518.

olevan 145 §:n mukaan heti ulosottokelpoisia siten kuin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetään, mutta ei todeta erikseen muutoksenhausta. Edelleen sama ongelma koskee myös lainsäädäntömuutoksen kohteena ollutta hulevesimaksua, joka edustaa taas maksuna toistuvaissuoritusta, josta lähetetään lasku. Tehdyn muistutuksen johdosta tulee kuitenkin tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös MRL 103 o §:n mukaan. Säännöksen tässä kohdassa ei ole otettu kantaa siihen,¹⁴⁰ onko kyseessä kunnallis- vai hallintovalitus, mutta MRL 190 §:n mukaan muuhun kuin säännöksessä luetteluihin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin päätöksiin haetaan muutosta hallintovalituksella hallinto-oikeudelta. Näin asia on ymmärretty Kuntaliiton muutoshakuoppaassakin. Kuitenkin taas rakennusvalvontamaksuja koskevan muutoksenhaun on katsottu tapahtuvan kunnallisvalituksella¹⁴¹ ja toisaalta kunnissa löytyy oikaisuvaatimuksen käsittelyjä hulevesimaksuista.¹⁴²

Tupakkalain (549/2016) muutoshakusäätely taksoja ja maksuja koskien on myös uudehkoa. Tupakkalain 106 §:ssä on viittaus myös kuntalain mukaiseen muutoshakuun. Muutoshhausta 84 §:ssä tarkoitettua valvontasuunnitelmaa sekä 90 ja 91 §:ssä tarkoitettua taksoja (hakemusten ja ilmoitusten käsittelystä perittävät maksut ja tupakkalain valvontamaksut) koskeviin päätöksiin säädetään kuntalaissa. Aikaisemmin myös kunnallisvalitus oli valituslajina tupakkatuotteiden vähittäismyyntilupaa koskevissa asioissa, mutta tämä muutettiin uudessa tupakkalaissa hallintovalitukseksi.¹⁴³

Hulevesimaksun säätely on konkreettinen esimerkki siitä, miten erilaista säätelyjen käsitteistö saattaa olla. Kun hulevesimaksua koskevasta laskusta tehtävästä muistutuksesta tulee tehdä varsinainen muutoshakukelpoinen hallintopäätös, sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla muistutus on osa kantelujärjestelmää, josta ei tehdä muutoshakukelpoisia ratkaisuja. Kun ympäristöhallinnossa muistutuksella saadaan valituskelpoinen ratkaisu, sosiaali- ja terveydenhuollossa muistutusta ikää kuin edellytetään ensisijaisempana kuin kantelun tekemistä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992) annetun lain 15 §:ssä lähtökohtaisesti säädetään, että maksua koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimus tehdään sille toimielimelle, joka vastaa asianomaisen palvelun järjestämisestä kunnassa. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea

140 HE 218/2013 vp, s. 64.

141 Näin esim. KHO 2010:34. Esim. Rakennusvalvontamaksun määrittämisestä koskeva muutoshaku. [http://kirkkonummi.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Rakennus_ja_ympaumlistoumlautakunta/Kokous_17102017/Rakennusvalvontamaksun_maaraamista_koske\(1527\)](http://kirkkonummi.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Rakennus_ja_ympaumlistoumlautakunta/Kokous_17102017/Rakennusvalvontamaksun_maaraamista_koske(1527)); hulevettä koskeva muutosvaatimus. <http://aleksis.naantali.fi/poytakirjat/kokous/20182920-4.PDF>.

142 Oikaisuvaatimus hulevesimaksusta tehtyyn oikaisuun. <http://www2.lempaala.fi/d5web/kokous/20185649-12.PDF>.

143 HE 15/2016 vp, s. 18, 128; HE 58/2016 vp.

muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintovalituksella. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellytetään valituslupaa. Korkein hallinto-oikeus antaa valitusluvan vain, jos lupa on myönnettävä sen vuoksi, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Lähtökohtaisesti muutoksenhakusääntelyn on ollut tarkoitus koskea myös terveydenhuollon toteuttamista¹⁴⁴ koskevia maksuja.¹⁴⁵ Kuitenkaan monista tasamaksuihin perustuvista palveluista perittävistä asiakasmaksuista ei tehdä erillisiä päätöksiä.¹⁴⁶ Vaikka näistä ei tehtäisikään erillistä päätöstä, ei tämä siitä huolimatta olisi este muutoksenhaun ohjaukselle. Tietokonepohjainen päätöksenteko yleistyy massahallintotyyppisissä ratkaisuissa, mikä entisestään tuo tasamaksusuuruiset laskut ja erilliset harkinnanvaraisemmat päätökset lähemmäs toisiaan.¹⁴⁷

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki (1503/2016) edustaa uudempaa lainsäädäntöä. Tämän lain 20 §:n muutoksenhakusäännöksessä säädetään ensin siitä, että maksua koskevaan viranhaltijan päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Tämän jälkeen hieman yllättäen ei yleisen linjauksen mukaisesti viitataan hallintolain 7 a luvun oikaisuvaatimusmenettelyyn, vaan todetaan suoraan, että tyytymättömällä maksuvelvollisella on oikeus saattaa varhaiskasvatuksesta perittävää maksua koskeva päätös toimielimen käsiteltäväksi. Lisäksi säädetään oikaisun tekemisestä kirjallisesti ja päätökseen liitettävistä ohjeista, ja oikaisun tekemisen 30 päivän määräajasta. Vasta tästä maksun määräämistä koskevasta toimielimen päätöksestä voidaan hakea muutosta hallintovalituksella. Sääntelyssä ollaan valittujen sanamuotojen mukaan ikään kuin oikaisuvaatimusmenettelyn ja muistutuksen välimaastossa.¹⁴⁸ Oikaisuvaatimusmenettelystähän ei ole tarpeen säätää erikseen siltä osin kuin voidaan viitata hallintolain 7 a lukuun.¹⁴⁹ Yleensä oikaisuvaatimussääntelyn kehittyminen on viemässä siihen suuntaan, että julkisoikeudellisten maksujen osalta voitaisiin

144 Sosiaalihuollon osalta asiakasmaksujen muutoksenhakukelpoisuus on ollut ikään kuin ymmärrettävämpi, koska sosiaalihuollon toteuttaminen perustuu muutoksenhakukelpoisiin ratkaisuihin, vaikka käytännössä sen toteuttamisen erot terveydenhuoltoon tosiasiallisen toiminnan muodossa eivät ole välttämättä suuria.

145 HE 216/1991 vp, s. 42. Säännös vastasi aikaisempaa sosiaalihuoltolain sääntelyä, kun terveydenhuollon lainsäädännössä muutoksenhakumenettely oli voimassa pitkäaikaishoidon maksuihin. Muiden maksujen osalta ei ollut voimassa erityisiä muutoksenhakusäännöksiä, vaan muutoksenhaku määräytyi kunnallislain mukaan.

146 <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/sosiaali-ja-terveysasiat/sosiaali-ja-terveydenhuollon-asiakasmaksut/asiakasmaksujen-maaraaminen>.

147 Ks. esimerkiksi uuden asiakasmaksulain hallituksen esityksessä rinnastettiin sekä maksua koskeva päätös, lasku että kirjallinen päätös, johon saa hakea oikaisua maakunnan viranomaiselta. Oikaisuun annettuun ratkaisuun voi tehdä hallintovalituksen. Nimenomaan säädettäisiin oikeudesta hakea oikaisua myös laskuun liittyen myös oikeuskanslerin vuonna 2016 antamaan ratkaisuun. HE 310/2018 vp, s. 200-201. Ks. esim. *Hirvonen* 2018, s. 302-310.

148 Sääntelyn todettiin vastaavan asiakasmaksulain 15 §:ää. HE 205/2016 vp, s. 41-42. Täällä kuitenkin viitataan hallintolain mukaiseen oikaisuvaatimukseen. Tämä oli sinänsä säännöksen vanha sanamuoto, mutta se oli muutettu jo lailla (1022/2015).

149 <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saantelyt/12-13/>

säätää selvemmin niistä tehtävän nimenomaan hallintolain 7 a luvun mukainen oikaisuvaatimus ja ohjata tämä tarpeen mukaan viranhaltijaoikaisuna ratkaistavaksi, jonka jälkeen muutoksenhaku asianosaisasiatyypisenä asiana voisi tapahtua hallintovalituksella.¹⁵⁰

Vaikka säännönmukainen valitus ei olisikaan maksusta mahdollinen, ei tämä poista perustevalituksen tekemismahdollisuutta. Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) 9 §:n mukaan se, joka katsoo, että julkinen saatava on määrätty ja maksuunpantu virheellisesti, saa tehdä perustevalituksen. Perustevalitus tehdään samalle viranomaiselle kuin säännönmukainen valitus, ja jollei tällaista ole, sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä julkinen saatava on määrätty tai maksuunpantu. Perustevalitus on edelleen mahdollinen, vaikka valitusta ei tutkittaisikaan (KHO 24.6.2015/1766).

2.4 Kunnan jatkovalitusoikeus

Lähtökohtaisesti viranomaisen valitusoikeutta säännellään hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentilla: viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Kunnan jatkovalitusoikeudesta, jos hallinto-oikeus kumoaa sen tekemän päätöksen, ei ole erikseen säädetty. Kuitenkin pääsääntöisesti on katsottu, että kunnalla katsotaan olevan kunnan itsehallintoon liittyvä valvottava intressi, minkä vuoksi kunnalla katsotaan olevan jatkovalitusoikeus. Jos kunnalla ei katsota olevan valvottavana olevaa itsehallintoon liittyvää intressiä, kunnalla ei ole välttämättä jatkovalitusoikeutta (KHO 5.5.2006/1066).¹⁵¹ Näin voidaan katsoa tilanteissa, joissa kyse on hallintovalituksesta, kuten valitettaessa julkisuuskysymyksistä. Sen sijaan sosiaalihuollon ja opetustoimen alueella kyse on taas kunnan taloudellisesta intressistä, minkä vuoksi kunnalla on katsottu oikeuskäytännössä olevan jatkovalitusoikeus. Kunnan jatkovalitusoikeus on jätetty oikeuskäytännön varaan. Lähtökohtaisesti sen ei ole katsottu perustuvan kokonaisuudessaan hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin sääntelyynkään. Tosin kunnalla voi tämän perusteella olla oikeus hakea muutosta valtion viranomaisen päätökseen yleisten paikallisten intressien valvojana asianosaisaseman ohella.

¹⁵⁰ Todettakoon, että tämän suuntaisi ehdotuksia esitettiin jo oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämisen yhteydessä. Ks. KM 2008:4, s. 58–64.

¹⁵¹ Oikeuskäytäntö ei ole tältä osin yksiselitteistä, koska korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussa KHO 5.5.2006/1066, että kunnalla ei olisi ollut jatkovalitusoikeutta, mutta ratkaisuihinsa KHO 2007:64 ja KHO 2013:188 korkein hallinto-oikeus katsoi olevan näin kolmannen etuun liittyen. Lyhyenä ratkaisutiivistelmänä julkaistussa ratkaisussa KHO 12.4.2006/883 myös kilpailuvirastolla katsottiin olleen oikeus jatkovalittaa yleisen edun vuoksi, kun sen kartellitutkinnassa asiakirjajulkisuusasiassa tekemä kielteinen päätös oli kumottu.

Yleensä kunnan viranomaisella ei ole oikeutta hakea muutosta kunnallisvalituksella kunnan muiden viranomaisten päätöksistä. Sama koskee oikaisuvaatimuksen tekemistä. Hallituksella ja valtuustolla on katsottu olevan oikeus tehdä jatkovalitus hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla niiden tekemä päätös on kunnallisvalituksen johdosta kumottu. Lähtökohtana pidetään sitä, että jos kunnalla on valitusoikeus, kunnan puhevaltaa käyttää kunnanhallitus. Jos lautakunnan päätös kunnallisvalituksen johdosta kumotaan, lautakunnan ei itse ole katsottu voivan hakea muutosta, vaan tässäkin tapauksessa kunnan puhevaltaa käyttää kunnanhallitus. Sen sijaan lautakunnalla on voi olla valitusoikeus lautakunnan lakisääteiseen toimivaltaan kuuluvassa asiassa, jolloin kysymyksessä ei ole kuitenkaan yleensä kunnallisvalitus vaan hallintovalitus.¹⁵²

Kunnan valitusoikeus asianosaisena on katsottu voivan perustua myös kunnan oman intressin valvomiseen. Tällaisen kunnan oman edun oikeudellista merkitystä valitusoikeuden perustana vahvistaa kunnan itsehallinnollinen asema (PL 121 §). Kunnan valitusoikeutta tukee myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artikla, joka määrittelee itsehallinnon oikeussuojaa. Säännös turvaa kunnalle oikeuden ryhtyä tuomioistuimenmenettelyyn, jotta se voi turvata toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä. Kunnan viranomaisella on katsottu olevan melko laaja valitusoikeus kuntaa koskevista tai kunnan toimintaan vaikuttavista päätöksistä myös sillä perusteella, että ne valvovat kunnan intressiä. Valitusoikeus tällä perusteella kuuluu ensisijaisesti kunnanhallitukselle. Myös sillä kunnan viranomaisella, jonka päätös on kumottu, voi olla oikeus hakea muutosta päätökseen, kun päätös koskee kunnan lakisääteisiä tehtäviä.¹⁵³

Kun laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tulee muuttamaan pääratkaisun vastakkaiseksi, eli viranomaisella, jonka päätös on muutoksenhaun seurauksena tullut kumotuksi, olisi jatkovalitusoikeus valitusluvalla, kysymyksen kunnan jatkovalitusoikeuden sääntelystä voitaisiin tulkinnallisesti nähdä kuuluvan lain sääntelyratkaisun alaan, koska kuntalain 144 §:n mukaanhan oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan muuten, mitä hallintolaissa ja hallintolainkäyttölaissa säädetään. Toisaalta kuitenkin 142 §:ssä säädetään yleisesti, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetyn lain 107 §:n mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lain 109 §:n 2

152 *Harjula – Prättälä* 2012, s. 767-769. Oikaisuvaatimusvaiheen osalta hallintolain 7 a luku täydentää kuntalain sääntelyä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä, mikäli asiasta ei säädetä toisin kuntalaissa. *Harjula – Prättälä* 2015, s. 884-885. Tulkinta hallintolainkäyttölain suhteen on lähtökohtaisesti samankaltainen, mutta osa erityisesti jatkovalitusoikeuteen liittyvistä kysymyksistä pohjaa oikeuskäytäntöön.

153 *Mäenpää* 2018, s. 1221.

momentin mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Muu viranomainen saa edelleen hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetyn lain 9 §:n 1 momentin mukaan valituksesta kunnallisen viranomaisen päätökseen säädetään kuntalaissa. Säännös vastaa hallintolainkäyttölain 8 §:ää. Hallituksen esityksessä todetaan yleinen lähtökohta siitä, että kunnallisten viranomaisten ja toimielinten päätöksiin haetaan muutosta hallinto-oikeudelta kuntalain 16 luvussa tarkoitetulla kunnallisvalituksella. Kunnallisvalitusta koskevien säännösten on todettu eroavan hallintovalitusta koskevista säännöksistä muun muassa siinä, kuka saa valittaa ja millä tavoin valitus vaikuttaa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. ”Kunnallisvalitukseen sovelletaan hallintovalitusta koskevia säännöksiä täydentävästi siltä osin kuin kuntalaissa ei toisin säädetä.”¹⁵⁴

Kuntalain 142 §:n 1 momentin säädetään yleisesti, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ilman tarkempaa sääntelyä siitä, kenellä tämä valitusoikeus on. Tulkinnallisesti tämän on katsottu koskevan kuntaa ja lähtökohtaisesti kaikkia niitä kunnan jäseniä, jotka ovat olleet tyytyväisiä alkuperäiseen ratkaisuun. Näin ollen lähtökohtaisesti kuntalain mukaan valitettaessa, ei edellytetä tällä hetkellä valituslupaa, kun taas oikeudenkäynnistä hallintoasioissa jatkovalitettaessa sama valitusluvan saamisen edellytys koskee sekä asianosaisia että alkuperäisen päätöksen tehnyttä viranomaista. Tämä vaikeuttaa tulkinnallisesti¹⁵⁵ edelleen yleisen hallintolainkäyttöä koskevan prosessilain soveltamista kunnallisvalituksessa kunnan valitusoikeuden lähtökohtana eli asiasta voisi olla aiheellista säättää tarkennuksena. Lisäksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetyn lain mukaan valitusoikeus koskee nimenomaan päätöksen tehnyttä viranomaista, ja muilla on oikeus liittyen valvottavana olevaan intressiin. Lähtökohtaisesti kunnanhallitus käyttää puhevaltaa kunnan puolesta, mutta joissakin tilanteissa valitusoikeus voidaan katsoa olevan myös muulla päätöksen varsinaisesti tehneellä kunnan toimielimellä.¹⁵⁶

154 HE 29/2018 vp, s. 77–78.

155 Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain joissakin säännöksissä on jopa ikään kuin luovuttu kuntalain huomioimisesta. Oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen valittamaan oikeutettujen osalta viitataan uuden lain 7 §:n 2 momentissa vain tämän lain 1 momenttiin, kun hallintolainkäyttölain 6 a §:ssä säädetään valitusoikeudesta myös muun lain mukaan.

156 Jo aikaisempien jatkovalitusluvan sääntelyn suunnitelmien yhteydessä Kuntaliitto kiinnitti huomiota kysymykseen lautakunnan ja kunnanhallituksen rooleista. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 63/2010, s. 29.

2.5 Kunnallisvalitusten ja hallintovalitusten määrä ja tehokkuus kunnissa kyselyn perusteella

Tehdyn kuntakyselyn perusteella kunnallisvalituksia tehtiin vuosina 2015–2017 kunnissa vähimmillään 0 ja enimmillään 200 vuosittain.¹⁵⁷ Vaihteluväli kuntakokoluokkien sisällä on suurta. Oikaisuvaatimuksiin verrattuna kunnallisvalituksia tehtiin huomattavasti vähemmän. Vielä vähemmän tehtiin hallintovalituksia, joita tehtiin vuosittain 0–17 kappaletta vuosina 2015–2017. Luvut ovat lisäksi suurin osa arvioita, joten suoria johtopäätöksiä valitusten määristä ei voida tehdä.

Ilman oikaisuvaatimusvaihetta olevia kunnallisvalituksia tehtiin ajanjaksolla 2015–2017 vuosittain 0–37 kappaletta ja hallintovalituksia 0–30. Näistäkin kuntien oli vaikea erottaa ilman oikaisuvaatimusvaihetta tehtyjen valitusten määriä, joten luvut ovat arvioita. Vastauksista ja valitusten määrien trendistä ei voida päätellä samoja asioita kuin tuomioistuinten tilastoista, että valitusten määrät olisivat vuonna 2016 voimakkaasti lisääntyneet ja taas vuonna 2017 reilusti laskeneet.¹⁵⁸

Kunnallis- ja hallintovalitukset koskivat kuntien vastausten perusteella lähinnä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asioita, ympäristöasioita, poikkeamispäätöksiä, suunnittelutarveratkaisuja, kaava-asioita, poikkeamislupia, rakennuslupia ja ympäristölupia, perusopetuslain mukaisia asioita, oppilaaksi ottamisia, oppilaskuljetuspäätöksiä, päivähoidon maksupäätöksiä sekä virkavalinta-asioita. Ylipäänsä kunnallisvalituksia tehtiin tyypillisimmillään kaava-asioissa ja hallintovalituksia sosiaalipuolen yksilöasioissa. Näistä suurin osa koski luonnollisesti samoja asioita kuin oikaisuvaatimuksetkin. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeissa päätöksissä tehokkaat valitukset eli muutetut tai kumotut ja viranomaiseen palautetut päätökset koskivat vammaispalveluiden henkilökohtaisen avun myöntämistä, vammaisten palveluasumisen järjestämistä sekä omaishoidon tuen myöntämistä.

Kuntien vastausten perusteella todella harva valitus on menestynyt hallintotuomioistuin-käsittelyssä riippumatta siitä, onko asiassa oikaisuvaatimusvaihetta. Hallintotuomioistuinten yhteisen toimintakertomuksen mukaan hallinto-oikeuksien ratkaisuista 22 prosenttia johti muutoksenhaun kohteena olleen päätöksen muuttamiseen tai päätöksen palauttamiseen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Näistä ympäristöasioita oli 32 prosenttia, rakennusasioita 23 prosenttia ja itsehallintoasioita 14 prosenttia. Korkeimpaan

157 Vertaa Pekola-Sjöblom 2015: Osallistumis- ja vaikuttamistapoja kartoittava kysely, jonka mukaan kunnissa tehtiin keskimäärin 4,3 kunnallisvalitusta vuosittain. Vaihteluväli oli 0–187 valitusta. Alle 10 000 asukkaan kunnissa tehtiin keskimäärin 1,5–2 valitusta per kunta, 10 000 – 100 000 asukkaan kunnissa keskimäärin 5–6 valitusta per kunta ja yli 100 000 asukkaan kunnissa keskimäärin 55 valitusta per kunta. Erityisesti suurempien kuntakokoluokkien sisällä oli suuria vaihteluita, kuten nytkin.

158 Ks. Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2017, s. 5 ja 8. Vaihteluväli valituksissa selittyy pääasiassa ulkomaalaisasioiden määrillä.

hallinto-oikeuteen valitettiin 27 prosentissa hallinto-oikeuksien päätöksistä. Näistä 4 prosentissa KHO muutti valituksenalaista päätöstä.¹⁵⁹

Kunnat eivät suhtautuneet suopeasti hallintovalituksen käyttöalan laajentamiseen suhteessa kunnallisvalitukseen. Kuntien mukaan missään asiaryhmissä, joissa on tällä hetkellä käytössä kunnallisvalitus, ei tule ottaa käyttöön hallintovalitusta. Tätä perusteltiin lähinnä kunnallisen itsehallinnon suojaamisella. Kuntien mukaan kunnan itsemääräämisoikeutta kavennettaisiin, jos muutoksenhaku esimerkiksi valtuuston päätöksiin olisi mahdollista tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Tosiasiassa näin ei kuitenkaan ole, vaan nykyisin myös hallintovalitukset ovat yksinomaan laillisuusvalituksia (hallintolainkäyttölaki 7 §, muut. 891/2015). Kuitenkin toivottiin sellaistakin suuntausta, että varsinkin kaava-asioissa tulisi rajata muutoksenhakuoikeus ainoastaan niihin tahoihin, jotka ovat nähtävillä olon aikana tehneet huomautuksen/muistutuksen: ”Asemakaava-asioissa valitusoikeus rajattaisiin ainoastaan asianosaisille, kuten rakennusluvissa (mm. lähinaapurit).”

Sen sijaan valituslupamenettelyä muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen kannatettiin laajennettavaksi sillä perusteella, että se vähentäisi ehkä joidenkin valitusten määrää ja turvaisi näin resursseja paremmin. Myös shikaani-perustein eli päätöksenteon viivästyttämistarkoituksessa tehtyjen valitusten arveltiin näin vähenevän. Oikeusturvan takeidenkin nähtiin toteutuvan jo oikaisuvaatimusmenettelyssä ja hallinto-oikeuden ratkaisuisa.

2.6 Oikeussuojajärjestelmän kokonaisuus – muistutus- ja kantelujärjestelmät

Kunnallisasiat ovat tyypiltään asiaryhmä, jollaisia maakunnissakin olisi tullut esiintymään maakuntavalituksina. Lähtökohtaisesti voidaan arvioida, että yleisempiä maakuntahallintoon liittyviä maakuntavalituksia olisi tullut olemaan yhtä paljon kuin kunnissa tämän tyyppisiä kunnallisvalitusasioita. Henkilöstöasioihin liittyvät asiat määrällisesti olisivat vastanneet siirtyvän henkilöstön määrää kuitenkin siten, että muutosvaiheen järjestelyt ja siitä esiin nousevat ongelmat olisivat todennäköisesti nostaneet ensimmäisinä vuosina tehtyjen maakuntavalitusten lukumääriä.

Koko sosiaalihuollon hallintovalitusasiat maakuntauudistuksen toteutuessa olisivat periaatteessa siirtyneet maakuntiin, joten maakunnista olisi tehty hallintovalituksia näissä asiaryhmissä vuosittain ainakin noin 20 000 asiassa. Näissä asiaryhmissä myöskään

¹⁵⁹ Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2017, s. 5.

oikeudenkäyntimaksuilla ja sen rahallisella arvolla ei ole merkitystä, koska tuomioistuinmaksulain (1455/2015) 5 §:n mukaan yksityishenkilön vireille panemissa sosiaalihuoltolaissa eikä terveydenhuoltolaissa tarkoitettua palvelua tai etuutta koskevassa asiassa ei peritä maksua.¹⁶⁰ Oikaisuvaatimusmenettelyvaiheesta ei ole lähtökohtaisesti peritty maksuja, koska sitä on pidetty saman asian jatkokäsittelynä.

Kun tarkastellaan oikeussuojajärjestelmän kokonaisuutta, vertailuna rinnalle on aiheellista ottaa myös kanteluasiat sekä terveydenhuollon muistutusasiat myös oikeussuojan kokonaisuutta sekä laadullisesti että määrällisesti tarkasteltaessa.

2.6.1 Kantelut ja muistutukset oikeussuojakeinona

Kantelujärjestelmän sijoittaminen osaksi erityisesti jälkikäteistä oikeusturvaa on jossakin määrin ongelmallista. Kantelujärjestelmän kokonaisuuteen voidaan lukea sekä yleisen kantelu-oikeuden perusteella tehty kantelut yleensä valvovalle ylemmälle viranomaiselle (virkamiehelle),¹⁶¹ muistutukset sosiaali- ja terveydenhuollossa, kantelut valvoville viranomaisille, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa aluehallintovirastoille ja Valviralle, kantelut erityisvaltuutetuille, kuten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutetulle, sekä kantelut ylimmille laillisuuden valvojille eli valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Kanteluasian käsittelyä säännellään nykyään yleisesti hallintolain 8 a luvussa muiden kuin ylimpien laillisuusvalvojien osalta.

Lakivaliokunta hallituksen esitystä valinnanvapauslaiksi käsitelleessään otti esille sen, että hallinnon oikeussuojakeinona merkityksellinen on myös mahdollisuus saattaa epäkohta valvontaviranomaisen tutkittavaksi hallintokantelulla. Tästä sinänsä säädetään hallintolain 8 a luvussa,¹⁶² mutta kantelumahdollisuus ei perustu hallintolain sääntelyyn vaan kantelun mahdollisuutta on pidetty pohjimmiltaan tavanomaisoikeudellisena asiana: havaittu hallinnollinen epäkohta voidaan aina saattaa ylemmälle valvovalle¹⁶³ viranomaiselle/virkamiehelle. Hallintolakiin sittemmin sisällytetyssä 8 a luvussa on vain keskitetysti säännelty kanteluasian käsittelyssä noudatettavasta menettelystä.

Kantelun mahdollisuudesta on säännelty sinänsä erityislainsäädännössä. Lähtökohtaisesti kantelumahdollisuudesta ei tarvitse erikseen säätää, vaan kysymys on eräänlaisesta tavanomaisoikeudellisesta instituutiosta siinä mielessä, että kannella voidaan virkamiehen

160 Tarkoitus oli myös tarkentaa tuomioistuinmaksulakia tämän osalta.

161 Kunnissa näihin kuuluvat myös sisäiset kantelut kunnanhallitukselle ja lautakunnille.

162 LaVL 12/2018 vp – HE 16/2018 vp, s. 2.

163 Kuntien kohdalla valtion viranomaisen ohjausvalta ei välttämättä anna kantelujen tutkimisoikeutta: Aluehallintovirastoilla on kuntalain 10 §:n 2 momentin mukaan toimivalta kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

toiminnasta tämän esimiehelle ja alemman viranomaisen toiminnasta tätä hierarkkisesti ylemmälle viranomaiselle.¹⁶⁴ Ylimmällä tasollaan on kyse ylimpien laillisuusvalvojien eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittamasta aina perustuslakiin pohjautuvasta valvontaoikeudesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla keskeisiä ovat potilaslain (785/1992) 10 §:ssä sekä sosiaalihuollon asiakaslain (812/2000) 23 §:ssä tarkoitettu muistutus. Muistutuksessa on kyse periaatteesta kantelusta.¹⁶⁵ Potilaslain mukaan kohteluunsa tyytymättömällä potilaalla on oikeus tehdä muistutus terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuushenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle.¹⁶⁶

Ylimpiin laillisuusvalvojiin nähden erityisiä valvontaviranomaisia ovat muun muassa aluehallintovirastot ja Valvira ja olisi ollut myös perusteilla ollut Luova. Suhteessa erityisvaltuutettuihin (yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu) oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat valvonnan valvojan asemassa. Valtuutettujen toimintaa koskevia kanteluja saapuu ylimmille laillisuuden valvojille vähän. Erityisvaltuutetut eivät näin ollen ole niinkään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvonnan kohteena vaan toimivat eri tavoin lähinnä asiantuntijaorganisaatioina, joihin oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat laillisuusvalvonnassaan tukeutua. Asia voidaan oikeusasiamieslain (197/2002) 3 §:n 5 momentin mukaan siirtää toimivaltaisen viranomaisen tutkittavaksi, jos se on perusteltua asian laadun suhteen. Vastaavasti säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 4 §:n 5 momentissa. Siirtämisellä voidaan korostaa saatavilla olevien oikeussuojakeinojen käytön ensisijaisuutta ja korvata sitä, että oikeuskanslerilla tai oikeusasiamiehellä ei ole itsellään käytössä asiassa tarvittavaa erityisasiantuntemusta. Siirtoa voidaan perustella myös silloin, jos muulla valvojalla on käytössään jokin erityinen toimivaltuus.

Siirtomahdollisuuden kannalta apulaisoikeusasiamies on pitänyt tärkeänä, että hallinnon ja valvonnan rakenteiden uudistuksissa säilytetään tai luodaan uusia laillisuusvalvontatoimivallan omaavia erityisviranomaisia. ”Niiltä osin kuin maakuntauudistuksessa ei ole säädetty maakunnalle tai mahdollisesti uudelle lupa- ja valvontaviranomaiselle kattavia laillisuuden valvontatehtäviä, kanteluviranomaisia olisivat vain eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri. Onkin esitetty perustellusti epäilyksiä, että uudistuksessa toteutettavat valvontajärjestelyt eivät olisi kattavia eivätkä laillisuusvalvonnan kannalta riittäviä. Kantelu ylimmälle laillisuusvalvojalle ei myöskään voi korvata muutoksenhakuoikeutta. Oikeusasiamies ei voi tuomioistuimen tavoin kumota tai muuttaa viranomaisien päätöstä.”

164 Organisaatorakenteiden muutokset ovat tuoneet viranomaisten hierarkkiseen asemaan omat ongelmansa.

165 Muistutus ilmeisesti istui paremmin kuin kantelu potilaslain mukaiseen ajatusmaailmaan, mikä rikkoo myös rajan yksityis- ja julkisoikeudellisen sääntelyn välillä.

166 LaVL 12/2018 vp – HE 16/2018 vp, s. 2.

”Uusi hallinnollinen toimija, maakunta, kuntien aseman ja niihin kohdistuvan valvonnan mahdolliset muutokset sekä yksityisten julkisia palveluja tarjoavien toimijoiden määrän kasvu edellyttävät myös valvonnan rakenteiden ja toimintatapojen uudistamista. Oikeusasiamiehen toiminnan kannalta on arvioitavissa, että nämä muutokset lisääisivät oikeusasiamiehelle osoitettujen kantelujen määrää ja vaatisivat oikeusasiamieheltä uusia toimintatapoja. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa onkin lähivuosina kohdistettava kantelijan auttamisen ja valvonnan valvonnan lisäksi enenevässä määrin sen valvomiseen, että oikeusasiamiehellä on toimivaltaisia ensisijaisia valvojia valvottavanaan.” Samalla vaatimukset valvonnan kohdentamisesta laajakantoisiin ja merkittäviin rakenteellisiin kysymyksiin todennäköisesti vahvistuu. Lisäksi useat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa arvioitaviksi tulevat kysymykset voisivat olla täysin uusia.¹⁶⁷

Maakuntauudistuksessa ja valinnanvapauslaissa kantelujärjestelmälle pyrittiin antamaan myös uutta merkityssisältöä. Valinnanvapauslain 82 §:ssä oli tarkoitus säätää yleensä asian saattamisesta maakunnan käsiteltäväksi. Kysymys olisi ollut lähtökohtaisesti kantelujärjestelmästä, jonka katsotaan olevan sinänsä olemassa ilman sääntelyäkin, mitä olisi nyt täsmennetty lainsäädännössä siten, että määritellään myös toimenpide, joka kantelun jälkeen voidaan tehdä. Asiakas olisi voinut saattaa maakunnan tietoon ja käsiteltäväksi asian, joka olisi liittynyt tässä laissa tarkoitetun palveluntuottajan toimintaan. Tämä olisi tullut sosiaalihuoltohuollon asiakaslain ja potilaslain muistutusten oheen. Asiakkaalla olisi ollut edelleen mahdollisuus tehdä kantelu myös valvoville viranomaisille, kuten palveluntuottajalain mukaiselle valvontaviranomaiselle tai eduskunnan oikeusasiamiehelle.¹⁶⁸ Asiakkaalla olisi valinnanvapauslain hallituksen esityksen mukaan ollut oikeus saattaa maakunnan käsiteltäväksi kokemansa epäkohta palveluntuottajan palveluissa, palveluihin pääsyssä tai saamassaan kohtelussa. ”Koettu epäkohta voisi liittyä esimerkiksi palvelussa ilmenneisiin puuteisiin, huonoon kohteluun tai siihen, ettei asiakas saa tarvitsemaansa palvelua palveluntuottajalta tai haluamaansa asiakasseteliä maakunnan liikelaitokselta.” Jos asiassa ei olisi tehty sosiaalihuollon asiakaslain tai potilaslain mukaista muistutusta palveluntuottajalle, ja maakunta arvioi, että asia on tarkoituksenmukaista käsitellä muistutuksena, maakunta olisi voinut siirtää palveluntuottajan käsiteltäväksi esimerkiksi lievemmät tapaukset, joissa maakunnan puuttuminen tilanteeseen ei olisi ollut ensisijaisesti välttämätöntä. ”Maakunnan tulisi kuitenkin ottaa heti käsiteltäväkseen vakavat tapaukset, joissa asiakkaan oikeusturva edellyttää asian selvittämistä maakunnan toimesta. Asian mahdollinen siirto olisi tehtävä välittömästi arvion tekemisen jälkeen. Siirrostä olisi ilmoitettava asiakkaalle. Palveluntuottajan olisi annettava tieto siirrettyyn asiaan

167 *Saksin* 2018, s. 26–30. Erityisesti apulaisoikeusasiamies otti esiin maakuntauudistuksessa kuntien kaavoituksen ja rakentamisen valvonnan lakkaamisen. Kuntien kaavoitusta ja rakennusvalvontaa valvovaa erityisviranomaista ei uudistuksen jälkeen enää olisi.

168 Oikeusasiamies on selkeästi profiloitunut enemmän kuin oikeuskansleri tutkimaan tämän tyyppisiä kanteluasioita, mitä ilmentäne se, että hallituksen esityksessä otetaan esiin vain oikeusasiamies.

annetusta vastauksesta siirron tehneelle maakunnalle, joka arvioisi tämän jälkeen asian jatkoselvittelyn tarpeen.”¹⁶⁹

Jos maakunta olisi ottanut asiakkaan esiin tuoman epäkohdan käsiteltäväkseen, maakunnan olisi tullut antaa asiakkaalle vastaus kohtuullisessa ajassa. Asian käsittelyaika olisi voinut vaihdella riippuen asian selvittelytarpeista, asian kiireellisyydestä ja asian laajuudesta, mutta yleensä kohtuullisena aikana olisi pidetty enintään muutamien viikkojen vastausaikaa. Erityinen kanteluun liittyvä velvollisuus olisi ollut kolmannessa momentissa säädetty maakunnan velvollisuus ryhtyä käsiteltäväkseen saatetun asian johdosta valinnanvapauslain 81 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin, jos pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät. Maakunnan olisi näin ollen ollut pyydyttävä tarpeen vaatiessa palveluntuottajalta selvitystä asiassa ja vaadittava mahdollisesti havaitun epäkohdan korjaamista. ”Tarvittaessa maakunta voisi myös ohjata maakunnan liikelaitokseen 34 §:ssä tarkoitettuun, myös suoran valinnan palveluntuottajaa sitovaan palveluntarpeen arviointiin, jos kyse on siitä, ettei asiakas ole saanut suoran valinnan palveluntuottajalta tarvitsemaansa palvelua. Jos asiakkaan ja suoran valinnan palveluntuottajan välillä on esimerkiksi vaikea konflikti, jota ei saada selvitettyä, maakunta voisi antaa asiakkaalle mahdollisuuden vaihtaa suoran valinnan palveluntuottajaa määräajasta riippumatta siten kuin 20 §:n 4 momentissa säädetään.”¹⁷⁰ Palvelusuunnitelman valituskelvottomuus ja tähän liittyen palveluntarjoajan tarjoaman palvelun laadun kysymykset olisivat tulleet ohjautumaan kanteluina maakuntiin. Kanteluiden kohteena olisivat tulleet olemaan esimerkiksi palvelun saamisen riipeys, riittävyys ja asianmukaisuus. Maakuntaudistuksen yhteydessä kantelujärjestelmälle oltiin antamassa konkreettista merkitystä osana oikeusturvakoneistoa. On kuitenkin huomattava kantelujärjestelmän perusteisiin kuuluva merkitys yleisenä laadun varmistajana, eli kantelujen kautta tulisi myös pyrkiä keräämään systemaattisesti tietoa päätöksenteon tueksi.

Hallituksen esityksessä ei otettu kantaa siihen, mikä viranomainen ns. maakunnassa olisi käsitellyt näitä kanteluasioita. Lisäksi olisi ollut varsin todennäköistä, että maakunnan toiminnasta kanteluasioiden tutkimisessa olisi tultu myös kantelemaan. Muutoksenhakukelpoisuuden osalta tulkinta maakunnan ratkaisusta kanteluasiassa olisi ollut muutoksenhakukelvoton, jos ei olisi tehty erillistä päätöstä.

Valtion aluehallintoon ei ollut vielä uudistuksen alkuvaiheissa aikomus puuttua, mutta sittemmin suunnitellun valtion lupa- ja valvontaviraston (Luovan) perustamiseen liittyen myös kanteluasioiden käsittelyn järjestäminen valtion viranomaisissa ja tämän toimintakokonaisuuden sääntely olisi järjestetty uudelleen. Eduskunnan oikeusasiamies olisi halunnut, että valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevassa laissa olisi säädetty kattavasti

169 HE 16/2018 vp, s. 309.

170 HE 16/2018 vp, s. 309.

ja yksiselitteisesti viraston toimivallasta tutkia kanteluita. Virastolakiin ei kuitenkaan katsottu perustellusti sisällyttää tällaista säännöstä, vaan kanteluista olisi säädetty edelleen toimialakohtaisessa lainsäädännössä. Viraston kantelukäsittelytoimivalta olisi perustunut toisaalta virastolle säädettyihin tehtäviin valvoa jotakin toimintaa tai toimialaa ja toisaalta virastolle maakuntalaissa ja kuntalaissa säädettyyn yleiseen maakuntien ja kuntien toimintaan kohdistuvaan kanteluntutkimisvaltaan.¹⁷¹ Luovalle oli tarkoitus antaa, kuten aluehallintovirastoilla kuntalain mukaan, kantelun perusteella oikeus tutkia, onko maakunta tai kunta menetellyt lain mukaisesti.

2.6.2 Muistutus- ja kantelumenettely kunnissa – kyselyn perusteella

Kyselyn perusteella oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisutkin tuodaan yksilöasioita käsitteleville toimielimille tiedoksi. Vaikka kyse ei olekaan oikaisuvaatimusten käsittelystä eikä varsinaisesti muutoksenhausta, laillisuusvalvojien kannanotot voivat sisältää merkittäviä ohjeita vastaisuuden varalta viranomaismenettelyssä. Laillisuusvalvojien ja valvontaviranomaisten ratkaisujen myötä viranomainen voi kiinnittää huomiota menettelyynsä ja tarvittaessa muuttaa sisäistä ohjeistustaan. Toisaalta valvontaviranomaisen ohjausvaikutus jäi hieman arveluttavaksi, minkä vuoksi valvontaviranomaisten jälkikäteistä valvontaa antamiensa ratkaisujen toimeenpanosta tulisi tiukentaa. Tosin jo nykyisellään valvontaviranomaiset seuraavat hallinnollisen ohjauksen noudattamista.¹⁷²

”Kanteluihin annettujen päätösten / ratkaisujen velvoittavuus / sitovuus on osaksi epäselvää, eikä näihin välttämättä suhtauduta kovinkaan vakavasti.”

Kanteluun annetusta päätöksestä tai muistutukseen annetusta vastauksesta ei voi valittaa.¹⁷³ Valvontaviranomainen ei voi kumota tai muuttaa viranomaisen tekemiä hallintopäätöksiä, saati määrätä korvauksia maksettavaksi. Valvontaviranomainen ei voi määrätä kantelun kohdetta myöntämään tiettyä etuutta tai palvelua eikä velvoittaa suorittamaan tiettyä henkilöä koskevaa toimenpidettä. Se ei voi myöskään määrätä viranhaltijalle rangaistusta,¹⁷⁴ irtisanoa viranhaltijaa tai antaa viranhaltijalle varoitusta eikä antaa virka- tai työsuhteeseen liittyviä määräyksiä. Valvontaviranomainen ei siis voi suoraan puuttua

171 HE 14/2018 vp, s. 202, 235, 252-253. Myös erityissääntelyä liittyen kanteluasioihin, jotka olisivat kohdistuneet Luovan omiin henkilöihin ja toimintaan.

172 Erityisesti näin on oikeusasiamies menetellyt esitettyjen hyvitysten kohdalla. Ks. Kuusikko 2014, s. 3–22. Toimintaa valvovalle viranomaiselle seuraaminen kuuluu myös tehtäviin.

173 Hallintolaki 53 d § säätee muutoksenhakukiellon hallintokanteluasiassa. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies eivät kuulu hallintolain soveltamisalaan kanteluasioita käsitellessään, mutta myös heidän kannanottonsa kanteluasioihin ovat lähtökohtaisesti muutoksenhakukelvottomia. Sinänsä oikeusasiamieslain 10 §:n 3 momentin mukaan syyksi lukevan huomautuksen saanut voi saattaa syyllisyyttään koskevan ratkaisun tuomioistuimen käsiteltäväksi (muut. 674/2014). Vastaavasti säädetään oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 4 momentissa (muut. 675/2014).

174 Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on perustuslain 110 §:n oikeus määrätä syytteen nostamisesta. Muut kanteluja tutkivat viranomaiset ovat sidoksissa hallintolain 53 c §:n yleissääntelyyn.

yksittäiseen asiaan, mutta toimiessaan valvovana viranomaisena ottaa kantelussa esiin tuodun seikan käsiteltäväksi valvontamenettelyssä. Kantelun tarkoitus ei olekaan toimia varsinaisena muutoksenhakukeinona, vaan valvontaviranomainen ohjaa muutoksenhakusioissa toimivaltaisen viranomaisen puoleen. Kyselyn perusteella viranomaiselle oli selvää, mikä ero varsinaisella muutoksenhaulla sekä muistutus- ja kantelumenettelyllä on keskenään.¹⁷⁵

”Muutoksenhaku koskee päätöstä, kun taas kantelu- ja muistutusmenettely liittyy viranhaltijan menettelyyn.”

Hallinnon asiakkaan kannalta epäiltiin, ettei ero olekaan kovin selkeä. Täytyy kuitenkin muistaa, että viranomaisella on velvollisuus ohjeistaa asianosaista kääntymään oikean viranomaisen puoleen ja käyttämään oikeaa menettelyä asiasta riippuen.

”Raja on selvä viranomaisen näkökulmasta. Kuntalaisen näkökulmasta voi olla epäselvyyksiä, mitä menettelytapaa kannattaa käyttää.”

Muistutus- ja kantelumenettelyn tehokkuus ja vaikuttavuus käytännön viranomaistoimintaan jäi kyselyn mukaan puutteelliseksi. Esimerkiksi hallintolain kantelusäätelyä valvovan viranomaisen osalta toivottiin selkeämmäksi erityisesti toimivallan osalta. Tämä tarkoittaa, että valvovalla viranomaiselle pitäisi olla tehokkaammat keinot puuttua viranomaisen toimintaan. Samaa kertoo edellä kuvattu vastaus valvontaviranomaisen ratkaisujen velvoittavuudesta ja hallinnollisen ohjauksen tehokkuudesta.

Erityisesti muistutusmenettely sai osakseen arvostelua tehottomana oikeussuojakeinona, kun taas kantelua pidettiin varsin varteenotettavana hallinnollisena valvontakeinona. Aiempaan verrattuna voidaan todeta, että valvontaviranomaisten ratkaisuihin suhteudutaan varsin eri tavoin eri kunnissa. Tässä voi toki olla viranhaltijakohtaisia eroja kunnan sisällä, kuten vastauksissa yleensäkin.

”Muistutus saattaa kannustaa miettimään prosesseja, mutta turhimmillaan on vain osapuolten kuvaus tapahtumista. Lain mukaan on tiedotettava asiakkaalle mahdollisuudesta muistuttaa, mutta tiedotusta pitäisi parantaa. Kantelu on ulkopuolisen tahon arviointia ja tehokkaammin muuttaa esim. työkäytäntöjä. Muistutusvastauksissa ei neuvota, että voi tehdä kantelun, koska tämä on ristiriitainen asia kunnille. Neuvoako kantelemaan ja lisäämään kuntien töitä.”

175 Tosin on mainittava, että muistutus- ja kantelu ei aina liity pelkästään menettelyyn, vaan voi kohdistua myös hallintopäätöksen sisältöön tai tosiasialliseen hallintotoimintaan. Ks. muistutus- ja kantelumenettelyn suhteesta, toimivaltaisista viranomaisista ja menettelyistä <https://stm.fi/asiakkaan-potilaan-oikeudet/valittaminen>.

”Muistutusmenettelyssä vastaus on yleensä yhteneväinen työntekijän antaman selvityksen kanssa. Vastaus on monesti pahoitteleva ja ratkaisut tulevaisuuteen suuntaavia. – – Asiakkaalle tehokkaampi ja parempi muoto on kantelu tai valitus. Kanteluvastauksessa otetaan kantaa kaikkiin asiakohtiin ja asiat tulevat varmasti käsitellyiksi.”

Kunnille ja kuntayhtymiin suunnattu kysely osoitti, että oikaisuvaatimusmenettely on josain määrin tehokasta muutoksenhakua. Myös muistutus- ja kantelumenettely voi johtaa itseoikaisuun eli asiavirheen korjaamiseen, joka voi asiallisesti vastata oikaisuvaatimuksen käsittelyä eli asian perusteellisempaa selvittämistä ja siihen annettavaa vastausta. Toisaalta jotkin kunnat olivat sitä mieltä, ettei muistutus- ja kantelumenettely saisi johtaa päätöksen itseoikaisuun. Tällöin asianosaista pitäisi todennäköisesti kehottaa laittamaan asia uudelleen vireille uuden päätöksen tekemiseksi, jos asia koskee esimerkiksi olosuhteiden muutosta ja tulisi käsitellä kantelun sijaan muutoksenhakuasiana.

Tärkeimpänä asiana nousi muistutus- ja kantelumenettelyn vaikutus viranomaisen toimintaan periaatteellisella tasolla. Kyselyn vastauksissa tuotiinkin esille, että sosiaalihuollon oikaisuvaatimusten toimielinkäsittelyssä (yksilöasioiden jaosto) tuodaan toimielimelle tiedoksi myös hallintokantelut ja näihin annetut lausunnot. Näiden asioiden tiedoksi merkitsemisellä ei sinällään ole itse kanteluasian käsittelyyn nähden mitään tekemistä. Muistutus- ja kantelumenettelyllä ei välttämättä siten ole suoraa vaikutusta muistutuksen tai kantelun tekijän omaan asiaan, mutta laajempaa vaikutusta sillä voi olla.

”Ei [muistutus- ja kantelumenettely voi johtaa] välttämättä itseoikaisuun, mutta toimintatapojen tarkasteluun vastaisuudessa kylläkin.”

2.6.3 Kantelu- ja muistutusmäärät osana oikeussuojajärjestelmän kokonaisuutta

Kantelujärjestelmän merkitys on huomion kiinnittämisessä yksilöllisiin ja yleisiin epäkohtiin. Viime aikoina kantelujärjestelmän kehityksessä on ollut kuitenkin piirteitä, jotka ovat vieneet sitä enemmän jälkikäteisen oikeussuojan suuntaan.¹⁷⁶ Valinnanvapauslain 82 §:n mukainen sääntely oli yksi esimerkki tästä, ja kysymyksessä olisi ollut ikään kuin oikaisuvaatimusjärjestelmän ja kantelujärjestelmän väliin jäävä oikeusturvakeino.

Ylipäättänsä muistutus- ja kantelumäärien kokonaisuudesta, jopa oikaisuvaatimusten, on vaikea löytää tilastotietoja (ja jos vielä halutaan erikseen löytää tietoja sosiaali- ja terveydenhuollon kantelujen lukumääristä). Ensinnäkin oikeusasiamiehelle oli vuonna 2017 tullut 1459 sosiaalihuoltoa ja 600 terveyttä koskevaa kanteluasiaa. Lisäksi yleisissä

¹⁷⁶ Oikeusasiamiehen toiminnan osalta hyvitysesitysten käyttöönottamisesta. Ks. esim. *Kuusikko* 2011.

kunnallisasioissa on kanneltu 188 kertaa. Vuosittain oikeusasiamiehelle kannellaan noin 6000 kertaa¹⁷⁷ eli enemmän kuin oikeuskanslerille, jolle kannellaan reilut 2000 kertaa.¹⁷⁸

Sosiaalihuollon asiaryhmä on ollut useana vuonna suurin asiaryhmä oikeusasiamiehen toiminnassa. Kantelujen määrä on jopa viime vuosina kasvanut. Kanteluista on ollut myös havaittavissa, että palvelun käyttäjät ovat usein tietoisia oikeuksistaan ja viranomaisen velvollisuuksista. Toisaalta sosiaalihuollon asiakkaat saattavat turvautua kanteluun silloinkin, kun heidän tulisi ensisijaisesti käyttää lainmukaisia muutoksenhakekeinoja.¹⁷⁹ Myös toimenpiteitä sosiaalihuollon osalta on runsaasti. Vuonna 2017 40 huomautusta, 361 käsitystä, 7 esitystä, 5 korjausta sekä 76 muuta toimenpidettä. Terveiden osalta huomautuksia oli 5, käsityksiä 68, esityksiä 12, korjauksia 4 ja muita toimenpiteitä 13.¹⁸⁰ Vastaavasti oikeuskanslerille tuli vuonna 2017 sosiaalihuoltoa koskevia kanteluita 172 asiassa ja terveydenhuoltoa 107 asiassa.¹⁸¹

Aluehallintoviranomaisille tehdään sosiaalihuollon alueella runsaasti kanteluita. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa tuli vuonna 2017 vireille 190 sosiaalihuollon ja 313 terveydenhuollon kantelua. Eniten ratkaistiin lastensuojeluun, toimeentulotukeen, mielenterveyspalveluihin ja lääkäreiden toimintaan liittyviä kanteluita. Sosiaalihuollossa kanneltiin eniten lastensuojelusta. Muistutusmenettelyyn kuntiin tai toimintayksiköihin siirrettiin noin 25 prosenttia sosiaalihuollon kanteluista. Terveidenhuollon kanteluissa moitittiin palvelun laatua ja potilasturvallisuutta. Niissä oli edelliseen vuoteen yli 10 prosentin lisäys. Vuonna 2017 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto korosti terveydenhuollon omavalvonnan merkitystä kanteluratkaisuissaan ja toimitti terveydenhuollon yksiköihin kanteluita muistutuksena käsiteltäväksi. Muistutukseen annetut vastaukset pyydettiin

177 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017, K 16/2018 vp, s. 352. Sosiaalihuollon kanteluissa oli yllättäen muun ohella usein kyse asiakirjojen julkisuudesta. Kysymys on voinut olla asianosaisjulkisuuden toteutumisesta, päätöksenteosta julkisuutta koskevista asioista tai esimerkiksi henkilötietolain ja julkisuuslain välisestä suhteesta. Viranomaisessa tunnetaan henkilötietolain säännökset suhteellisen hyvin mahdollisesti sen johdosta, että viranomaisessa on nimetty tietosuojavastaava. Tämä kuitenkin vaikuttaa johtavan usein siihen, että tiedon pyytäjän vaatimukset käsitellään pelkästään henkilötietolain mukaisena tarkastuspyyntönä eikä tiedon pyytäjän tarkoittamana julkisuuslain mukaisena tietopyyntönä. s. 213.

178 Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017, K 4/2018 vp, s. 174.

179 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017, s. 211–212. Oikeusasiamiehen vuoden 2017 erityisteemana oli oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Kuntien sosiaalihuollon muutoksenhakuohjeiden ongelmiin on kiinnitetty toistuvasti huomiota, joten nekin olivat myös esillä liittyen muun muassa muutoksenhaun maksuttomuus/maksullisuuskysymykseen. Myös kaupungin hyvinvointipalveluiden toimialan päätöksiin vahingonkorvausvaatimuksista piti liittää muutoksenhakuohjeet, koska korkeimman hallinto-oikeuden myöhemmän ratkaisukäytännön mukaan myös kunnallisen viranomaisen yksityisoikeudellista sopimusta koskeviin päätöksiin haetaan muutosta kuntalaissa säädetyllä kunnallisvalituksella. Kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle ei ainakaan yksinään muodosta ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettua tehokasta oikeussuojakeinoja. Oikeussuojakeinon tulisi olla tehokas. Menettelyn tulisi olla yksinkertaista, joutuisaa ja halpaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017, s. 123–128.

180 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017, s. 47.

181 Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017, s. 174.

toimittamaan aluehallintovirastoon. Aluehallintovirasto voi tarvittaessa ryhtyä valvontatoimenpiteisiin muistutusvastausten perusteella.¹⁸²

Pohjois-Suomen aluehallintovirastoon tuli vuonna 2017 vireille 166 uutta sosiaalihuollon kantelua ja 82 uutta sosiaalihuollon valvonta-asiaa.¹⁸³ Muistutuksena siirrettiin 25 eli noin 15 prosenttia sosiaalihuollon vireille tulleista kanteluista. Terveystenhuollon osalta siirrettiin 37 eli samoin noin 15 prosenttia vireille tulleista kanteluasioista¹⁸⁴ (uusia kanteluita 240 ja 81 terveydenhuoltoa koskevaa valvonta-asiaa).¹⁸⁵

Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella vuonna 2017 kanteluiden määrä kasvoi edelleen ja niitä tuli noin 10 prosenttia edellisvuotta enemmän. Oikeusturva-asoiden todettiin olevan kasvussa muun muassa yleisen kriittisyyden kasvun, peruspalvelujen saavutettavuuteen ja laatuun liittyneiden ongelmien sekä toimintaympäristön muutosten myötä. Muistutusmenettelyllä pyrittiin siirtämään kantelujen kohteena olleita asioita ja koettuja ongelmia nopeasti asianomaisessa palveluorganisaatiossa käsiteltäväksi. Lounais-Suomen aluehallintovirasto siirsi vireille tulleista sote-kanteluista muistutukseksi 33 prosenttia. Se oli myös ainoa aluehallintovirasto, jossa vireille tulleiden kantelujen ja valvonta-asoiden määrät laskivat lähes 15 prosenttia.

Vireille tulleiden kanteluiden kokonaismäärä aluehallintovirastoissa vuonna 2017 oli 3299 kantelua. Kanteluiden suurimmat volyymit ovat terveydenhuollon ja sosiaalihuollon kanteluissa. Vireille tuli terveydenhuollossa vuonna 2017 kaikki aluehallintovirastot yhteensä 1677 asiaa sekä sosiaalihuollossa 916. Kanteluita ratkaistiin 2998, joihin meni 42 henkilötyövuotta (kanteluiden kustannuksista 85 prosenttia koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluiden käsittelyn kustannuksista). Kanteluiden käsittelyn tavoitetasoksi on asetettu keskimäärin 8 kuukautta ja keskimääräinen käsittelyaika 7,2 kuukautta. Keskimäärin vähän vajaat 20 prosenttia vireille tulleiden kanteluiden määristä siirrettiin muistutusmenettelyyn, mutta erot eri aluehallintovirastojen kesken olivat merkittäviä vaihdellen 10 prosentista noin 35 prosenttiin.¹⁸⁶

182 Tiedotteet 2018. <https://www.avi.fi/web/avi/-/vuonna-2017-vireille-tuli-190-sosiaalihuollon-kantelua-ja-313-terveydenhuollon-kantelua-lansi-ja-sisa-suomi->.

183 Tiedotteet 2018. Sosiaalihuollon kanteluita ja valvonta-asioita edelleen suuri määrä vireille. Pohjois-Suomi. <https://www.avi.fi/web/avi/-/sosiaalihuollon-kanteluita-ja-valvonta-asioita-edelleen-suuri-maara-vireille-pohjois-suomi->.

184 Muistutuksena siirretyt sosiaali- ja terveydenhuollon kantelut 1.1.–31.12.2017. <https://www.avi.fi/documents/13166/0/Muistutuksena+siirretyt+sosiaali-+ja+terveydenhuollon+kantelut+1.1.-31.12.2017/ca5b38b3-ad74-4c4d-85fb-48033d2642bf?version=1.1>.

185 Terveystenhuollon kanteluita ja valvonta-asioita vireille ennätysellisen paljon – 321 kpl. https://www.avi.fi/web/avi/terveys/-/asset_publisher/luvowiJnE7F9/content/id/11016967.

186 Tilinpäätös 2017. Etelä-Suomen aluehallintovirasto – kirjanpitoyksikkö, s. 7, 12, 17, 61, 67, 71, 73, 75. Kuvio 1.5.2. kantelut, vireille tulleet ja ratkaistut vuosina 2012–2017, s. 71.

Muistutusmenettely on ollut käytössä erityisesti terveydenhuollossa potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) sääntelyn perusteella. Sosiaalihuollon osalta muistutuksesta säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista säädettyssä lain (812/2000) 23 §:ssä. Muistutuksen lisäksi myös potilaslain 10 a §:ssä (muut. 1101/2014) ja sosiaalihuollon asiakaslain 23 a §:ssä (muut. 1100/2014) säädetään kantelusta.

Sääntelyn erot terveydenhuollon ja sosiaalihuollon välillä liittyvät lähinnä terminologiaan potilas ja asiakas. Lisäksi jos muistutusta käsiteltäessä ilmenee, että potilaan hoidosta tai kohtelusta saattaa seurata potilasvahinkolaissa (585/1986) tarkoitettu vastuu potilasvahingosta, vahingonkorvauslaissa (412/1974) tarkoitettu vahingonkorvausvastuu, syytteen nostaminen, terveydenhuollon ammatinharjoittamislainsäädännössä tarkoitettu ammatinharjoittamisoikeuksien poistaminen, rajoittaminen tai kurinpitomenettely taikka muussa laissa säädetty kurinpitomenettely, on potilasta neuvottava, miten asia voidaan panna vireille toimivaltaisessa viranomaisessa tai toimielimessä.

Sosiaalihuollon laatuun ja siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutuksen teko-oikeus on toisin kuin kantelun lähtökohdaisesti henkilökohtainen asianosaisen oikeus, mutta sen voi tehdä tietyissä olosuhteissa myös laillinen edusta, omainen tai muu läheinen. Toimintayksikön on tiedotettava asiakkaalleen muistutusoikeudesta riittävällä tavalla sekä järjestettävä muistutuksen tekeminen asiakkaalle mahdollisimman vaivattomaksi. Muistutus voidaan tehdä myös erityisestä syystä suullisesti. Kantelu tehdään lähtökohtaisesti kirjallisesti, mutta valvovan viranomaisen suostumuksella kantelu saadaan tehdä myös suullisesti (HL 53 a §). Oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle kantelut tehdään kirjallisesti. Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan toimintayksikön tai johtavan viranhaltijan on kirjattava muistutus ja käsiteltävä se asianmukaisesti ja annettava siihen kirjallinen vastaus kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. Vastaus on perusteltava. Muistutukseen annettuun vastaukseen ei, kuten kanteluun annettuun vastaukseenkaan, saa hakea muutosta valittamalla. Muistutuksen tekeminen ei rajoita asiakkaan oikeutta hakea muutosta siten kuin siitä erikseen säädetään. Muistutuksen tekeminen ei myöskään vaikuta asiakkaan oikeuteen kannella asiastaan sosiaalihuoltoa valvoville viranomaisille.

Kantelun ja muistutuksen välille on rakennettu viimeaikaisin lainsäädäntömuutoksin osittain hierarkkinen järjestys.¹⁸⁷ Kanteluasian käsittelyyn sovelletaan muuten mitä hallintolain 8 a luvussa säädetään kanteluasian käsittelystä. Kantelua tutkivalle viranomaiselle on kuitenkin annettu mahdollisuus, jos asiassa ei ole tehty muistutusta, ja valvontaviranomaisen arvioi, että kantelu on tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutuksena, se voi siirtää asian asianomaiseen toimintayksikköön tai sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan käsiteltäväksi. Siirto on tehtävä välittömästi arvion tekemisen jälkeen. Siirrosta on ilmoitettava kantelun tekijälle. Toimintayksikön on annettava tieto siirrettyyn asiaan annetusta vastauksesta siirron tehneelle valvontaviranomaiselle. Jos asia siirretään, kantelun tutkimatta jättämisestä ei tehdä päätöstä.

Kanteluviranomaisten siirto-oikeuden sääntelyssä on otettu mallia valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annettuihin lakeihin aikaisemmin tehdystä muutoksesta, mikä antoi oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle oikeuden siirtää perinteisen oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtäväjakolain perusteella tapahtuvan siirron lisäksi niille kanteluna tulleet asioita toisen viranomaisen tutkittavaksi. Toisin kuin oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välillä tapahtuvassa siirrosta asiaa ei siirretä lopullisesti valvovalle viranomaiselle, vaan tämän viranomaisen tehtävänä on selvittää ja myös ratkaista kanteluasia, mutta siten, että tehdystä toimenpiteistä kerrotaan jälkikäteen alkuperäisen kantelun saaneelle oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle, jotka voivat arvioida, ovatko tehdyt toimenpiteet olleet asiassa asianmukaisia.¹⁸⁸

Tehtyjen muistutusten määrästä on vaikea saada kattavaa tietoa. Saatavissa oleva informaatio on myös erilaista liittyen nimenomaan potilas- ja sosiaaliasiamiesten kokoamien tietojen luonteeseen. Vertailuna esitetään muutamien alueiden tietoja, joiden perusteella on tehty karkeita arvioita erilaisista määristä. Tilastoinneissa saattaa olla jonkin verran eroja, kuinka on eritelty uusia ja vanhoja asiakkuuksia. Osassa vuosikertomuksissa on tietoja myös muista oikeusturvakeinoista, samoin kirjauksissa suhteessa muistutuksiin ja kanteluihin on eroja.

187 HE 185/2014 vp, s. 9–11. Hallintokantelun luonnetta ja sitä koskevia säännöksiä käsitellyt kantelutyöryhmä oli ehdottanut osana kantelujen käsittelyä koskevan sääntelyn täsmentämistä, että sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluiden käsittely muutettaisiin tapahtuvaksi hallintokanteluja koskevien uusien säännösten mukaisesti (Kantelutyöryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2012). Hierarkkinen järjestelmä on toteutettu myös, vaikka esimerkiksi sosiaaliasiamestoinnin kehittämistä koskevassa selvityksessä (STM selvityksiä 2007:18) todettiin, että osa asiakkaista koskee muistutuksen tekemisen vaikeaksi ja osa pelkää muistutuksen aiheuttamia seurauksia itselleen tai palveluilleen. Muistutusten käsittelyssä oli myös ilmennyt ongelmia. Muistutuksia oli ohjattu jopa muistutuksen kohteena olleen henkilön käsiteltäväksi. Hierarkkisen järjestelmän etuina nähtiin kuitenkin se, että asiakkaan ja potilaan aseman parantamiseksi asetettu yleinen tavoite mahdollisimman nopeasta ja tehokkaasta asian käsittelystä toteutuisi. Asia nähtiin myös toimintayksikön näkökulmasta, jolloin toimintayksikkö voi käsitellä asian itsenäisesti ja omilla resursseillaan ilman kolmansien tahojen puuttumista asiaan. Tämä menettely auttaisi myös omavalvontaa. HE 185/2014 vp, s. 13–16.

188 Ks. Kuusikko 2011, s. 219, 229, 253–258, 263–267, 277–283.

Potilasasiamiehille Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella yhteydenottoja oli 5500 kertaa vuonna 2016. Määrät olivat laskeneet keskimäärin hieman.¹⁸⁹ Vuonna 2017 Hyvinkään alueen (kaupunki 46 739 asukasta) sosiaaliasiamiehen toiminnassa monet kanteluista liittyivät erityisesti lastensuojelun puolella tietosuojaan asiakkaan oikeutena. Yhteensä yhteydenottoja Hyvinkäällä oli 65 (33 uusia asiakkaita, 21 vanha asiakas uusi asia, 6 vanha asiakas, sama asia, 5 ei tietoa). Palvelun tuottaminen oli ollut yleisin yhteydenoton syy: sitä koski 60 prosenttia yhteydenotoista. Näistä taas valtaosa liittyi lastensuojeluun. Päätöksenteon sisältöä koskien otettiin yhteyttä 26 kertaa ja päätöksenteon prosessia koskien 17 kertaa. Sosiaalihuollon asiakaslain mukaisten muistutusten määrä vuonna 2017 oli Hyvinkäällä 15. Hyvinkäältä on löydettävissä myös tilasto siitä, että vuonna 2017 tehtiin siis muistutuksia 15, kanteluja oikeusasiamiehelle 4, Etelä-Suomen aluehallintovirastoon 8, oikeuskanslerille ei yhtään ja Valviralle 1. Edellisen kahden vuoden tilastossa on jokin verran vaihtelua siten, että vuonna 2016 aluehallintovirastolle tehtyjä kanteluja oli 15 ja vuonna 2015 kantelu on tehty oikeuskanslerille. Samanaikaisesti sosiaali- ja terveystalouden kunta käsitteli 37 asiakkaan oikaisuvaatimusta. Oikaisuvaatimusten johdosta muutettiin kolme vammaispalveluita koskevaa päätöstä, yksi ikääntyneiden palveluita koskeva päätös ja yksi omaishoidon tukea koskeva päätös. Viranhaltija ei muuttanut hallintopäätöksiä itse oikaisuna lainkaan. Vuonna 2017 Helsingin hallinto-oikeus oli ratkaissut 12 Hyvinkään sosiaalihuoltoa koskevaa valitusta. Hallintovalituksia tehtiin toimeentulotuen myöntämisestä (seitsemän valitusta, neljää ei muutettu, kaksi muutettiin, yksi oli rauennut tai ei tutkittu), yhteydenpidon rajoittamisesta (kaksi valitusta, ei muutosta), lasten päivähoidon järjestäminen (yksi valitus, ei muutosta), sosiaalihuollon asiakasmaksuista (yksi valitus, muutettiin). Kaikkiaan hallinto-oikeus muutti kolme päätöstä. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtiin yksi muutoksenhaku.¹⁹⁰

Oulun alueella (väestön määrä 248 706 henkeä vuonna 2017) yhteydenottoja sosiaaliasiamieheen vuonna 2017 oli 569 kertaa. Näistä lastensuojelua koskevia yhteydenottoja oli 200 kertaa. Potilasasiamiehelle tehtyjä yhteydenottoja oli 785 kertaa. Näistä 135 koski potilashinkoja, mutta suurin ryhmä olivat yleensä hoitoon ja muuhun menettelyyn liittyvät yhteydenotot (161). Suurin osa yhteydenotoista koski perusvastaanottoa (242). Menettelyyn ja kohteluun liittyvät yhteydenotot sosiaaliasiamiehelle olivat lisääntyneet Oulun seudulla, vaikka kokonaismäärät olivat laskeneet. Kantelu-, muutoksenhaku- ja muistutusneuvonta oli lisääntynyt, mutta esitettiin myös pyyntöjä osallistua viranomaisneuvotteluihin asiakkaan tukena. Potilasasiamiehelle tehdyt muistutukset olivat lisääntyneet.

189 HUS. Potilaan oikeuksien toteutuminen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä. http://www.hus.fi/potilaalle/potilaan_oikeudet/Documents/POTILAAN%20OIKEUKSIEN%20TOTEUTUMISEN%20RAPORTTI%202016%20PDF.pdf.

190 Sosiaalitalo – Socialkompetens. Sosiaaliasiamiehen selvitys vuodelta 2017. Sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien tarkastelu Mäntsälän, Pornaisten, Siuntion ja Vihdin kunnissa sekä Hyvinkään, Karkkilan ja Lohjan kaupungeissa. Margit Tepponen (3.4.2018). http://sosiaalitalo.fi/wp-content/uploads/2018/05/Sosiaaliasiamiehen-selvitys_2017.pdf.

Oulun kaupungin alueella (väkiluku 201 810 henkeä vuonna 2017) sosiaaliasiamieheen oltiin yhteydessä 437 kertaa. Muistutuksia tehtiin sosiaalinen hyvinvointiryhmään 62 ja kanteluja 49, ikäihmisten palvelujen kohdalla vastaavat luvut olivat 29 ja 3 ja yhteensä 92 ja 52. Sosiaalihuoltoa koskevia oikaisuvaatimuksia tehtiin yhteensä 283: vammaispalvelulain mukaisia palveluja koskien 97, omaishoidon tukea yli 65-vuotiaiden osalta 7, sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita koskien 17, kuntouttavaa työtoimintaa koskien sekä erityis- huoltolain mukaisia palveluita koskien 114. Viranhaltija itseoikaisi 62 oikaisuvaatimusta ja yksilöjaosto oikaisi 39 päätöstä, eli jopa kolmanneksen. Hallinto-oikeus antoi 65 päätöstä, joista 9 päätöksellä hallinto-oikeus kumosi ja palautti jaoston päätöksen uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus antoi 12 päätöstä, joista yhtä päätöstä lukuun ottamatta piti voimassa hallinto-oikeuden päätöksen tai hylkäsi asiakkaan valituslupaa koskevan hakemuksen. Kuntakyselyn mukaan kaikilla sekä kunnan oman tuotannon yksiköillä että osto- ja palveluseteliyksiköillä oli omavalvontasuunnitelmat. Oulussa yhteydenottoja potilasiasiamieheen oli 677 kertaa. Muistutusten määrä Oulun omissa terveyspalveluissa oli 153.¹⁹¹

Vertailuna Muhoksen (vuoden 2017 asukasluku 9018) sosiaaliasiamieheen oltiin yhteydessä 18 kertaa. Yhteydenottojen määrä oli kääntynyt jopa laskuun. Lastensuojelua koski 3 yhteydenottoa. Potilasiasiamieheen otettiin yhteyttä 24 kertaa.¹⁹² Tyrnävällä (asukasluku 6730) otettiin yhteyttä vuonna 2017 sosiaaliasiamieheen samoin 18 kertaa. Yhteydenottoissa oli tapahtunut suurta vähentymistä. Potilasiasiamiehellekin yhteydenottoja oli vain 10, kun niitä edellisellä vuonna oli 28.

Oulun seudun yhteydenottoja sosiaaliasiamieheen ja Oulun lukuja muistutuksissa ja oikaisuissa hyväksikäyttäen on laskettu joitakin valtakunnallisia lukuja. Näiden perusteella (alueella on sekä kaupunkimaista että maaseutumaista asutusta että myös kaupungin alueella kuntaliitosten myötä maaseutuvaltaisia kyliä) yhteydenottoja sosiaaliasiamiehiin koko maassa olisi yli 12 000 kertaa, muistutuksia/kanteluja tehtäisiin yli 3000 sekä oikaisuja lähemmäs 8000¹⁹³. Yhteydenottoja potilasiasiamiehiin tehtäisiin 17 000 kertaa ja muistutuksia yli 4000.

191 Entisestä Oulun työterveydestä ei ollut saatu tietoa muistutusten määristä.

192 Sosiaali- ja potilasiasiamiehen selvitys vuodelta 2017. Hailuoto, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu, Tyrnävä. Anna Kylmänen, Mirva Makkonen ja Maria Marttila. <https://www.ouka.fi/documents/112876/0/Asiamiesten+selvitys+2017/d0fef4fb-8f45-49df-87ac-39fe2f571f73>.

193 Myös Hyvinkään luvut viittaisivat siihen, että oikaisuvaatimuksia tehdään sosiaalihuollon asioissa yli kaksi kertaa enemmän kuin muistutuksia ja kanteluja samaan viranomaiskokonaisuuteen.

Sosiaalihuolto

- kantelut oikeusasiamiehelle noin 1500
- kantelut oikeuskanslerille noin vajaat 200
- kantelut aluehallintovirastoihin noin 1000¹⁹⁴
- yhteydenotot sosiaaliasiamiehiin yli 12 000 kertaa¹⁹⁵
- sosiaalihuollon muistutuksia/kanteluista kuntatasolla yli 3000 kertaa
- sosiaalihuollon oikaisuja lähes 8000
- sosiaalihuollon muutoksenhakuja hallinto-oikeuksiin noin 4000¹⁹⁶
- korkein hallinto-oikeus sosiaaliasiat¹⁹⁷ 647¹⁹⁸

Terveysthuolto

- kantelut oikeusasiamiehelle yli 500
- kantelut oikeuskanslerille noin 100
- kantelut aluehallintovirastoille melkein 2000
- yhteydenotot potilasasiamiehiin lähemmäs 20 000 kertaa
- tervetysthuollon muistutuksia noin 4000
- tervetysthuollon muutoksenhakuja hallinto-oikeuksiin (lähinnä mielenterveysasioita) noin 2000–3000
- korkein hallinto-oikeus tervetyst ja sairaanhoito 150
- kanteluasiat (vain nämä sisältäen koko valvonnan kentän) Valviraan noin 400¹⁹⁹

Maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuessa sosiaali- ja tervetysthuollon oikaisuvaatimusten ja valitusten kokonaismäärä olisi tullut epäilemättä pysymään ainakin samana

194 Vaikuttaisi siltä, että aluehallintovirastolle tulleissa kantelumäärissä on kasvua. Kasvua oli jo ollut 2000-luvun alussa. Vuosina 2010–2012 vireille tulleiden kanteluiden määrä oli pysynyt tervetysthuollossa suhteellisen samalla tasolla. Vuonna 2010 tervetysthuollossa oli tehty 1140 kantelua, kun vuonna 2012 määrä oli 1136. Sosiaalihuollossa kanteluja vuonna 2010 tehtiin 696 ja vuonna 2012 määrä oli 730. HE 185/2014 vp, s. 13.

195 Arvio – laskettu Oulun perusteella, kuten myös muistutukset ja oikaisut.

196 Lukumäärä seuraavien tilastojen perusteella. Suomen virallinen tilasto (SVT): Hallinto-oikeuksien ratkaisut [verkkajulkaisu].

ISSN=1798-1298. 2013, Liitetaulukko 1. Hallinto-oikeuksissa ratkaistut asiat asiaryhmittäin 2009–2013. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 10.9.2018].

Saantitapa: http://www.stat.fi/til/haloikr/2013/haloikr_2013_2014-09-26_tau_001_fi.html.

Vuonna 2017 oli ratkaistu yli 6000 sosiaali- ja tervetysthuollon asiaa. Myös vuonna 2017 oli tullut 6444 asiaa. Hallinto-oikeuksien tuloksellisuus 2013–2017 ja hallinto-oikeuksien työtilasto 1.1.–31.12.2017. Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2017, s. 23–24.

197 Mukana 13 muutoksenhakua Kelan toimivaltaan siirtyneistä toimeentuloasioista.

198 Korkein hallinto-oikeus. Vuosikertomus 2017. https://www.kho.fi/material/attachments/kho/vuosikertomus-set/xS7sBmUz9/KHO_vuosikertomus_2017_suomi.pdf.

199 Tervetysthuollon valvonnan tilastoja. <https://www.valvira.fi/tervetysthuolto/tilastot>.

kuin kuntienkin toteuttaessa – ennemminkin siirtymävaiheen aikana olisi ollut todennäköisempää, että määrät olisivat tulleet jopa lisääntymään. Näin ollen maakuntien tasolla olisi tullut myös hoidettavaksi oikaisuvaatimusten ratkaiseminen sekä maakuntavalitusta edeltävänä monijäsenisissä toimielimissä että hallintovalituksia edeltävänä osittain lähtökohtaisesti viranhaltijaoikaisuna. Lisäksi maakuntavalitukset olisivat tulleet osittain vielä kunnallisvalitusten lisäksi hallinto-oikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viranhaltijoita koskevat ratkaisut olisivat olleet osittain päällekkäisiä, eli nämä eivät olisi varsinaisesti lisääntyneet paitsi ylimenovaiheen järjestelyjen seurauksena. Sen sijaan maakuntien hallintoon liittyen oli odotettavissa, että vastaavatyypiset asiat, joista valitetaan kunnallishallinnossa, tulevat myös maakunnan tasolle, eli vuosittain olisi tultu tekemään karkeasti arvioituna noin 500 maakuntavalitusta.²⁰⁰ Ylipäättänsä valinnanvapauslain aiheuttamien muutoksenhakujen ja muiden oikeusturvakeinojen määriä olisi ollut vaikea arvioida.²⁰¹

Kysymys on myös siitä, kuinka massiivinen muistutus- ja kantelujärjestelmä saadaan toimimaan varsinaisen muutoksenhaun takaavan oikeusturvan kanssa sekä kunnissa että mahdollisissa maakunnissa. Osassa tapauksia asiaryhmät ovat eriä liittyen erityisesti terveydenhuollon tosiasialliseen toimintaan. Kyse saattaa olla kuitenkin samoista asiakkaista samaa palvelukokonaisuuttakin koskien esimerkkinä itse palvelun tarjoamista koskeva päätös (päivähoito kunnissa, palveluasuminen sosiaalihuollossa) suhteessa siihen, kuinka palvelua toteutetaan.²⁰²

Yleensä hallinnollisen oikeussuojan toteuttamisesta käytävässä keskustelussa ongelmia aiheuttaa sen moninaisuus, joka omalta osaltaan sinänsä turvaa oikeussuojaa. Yleisen keskustelun tasolla käsitteet eivät ole aina selkeitä. Esimerkiksi syksyllä Yleisradion verkkosivujen uutisoinnissa kerrottiin Kelan pääjohtajan haastattelussa kunnilta Kelalle siirtyneiden toimeentulotukiasioiden tulkinnan ja muutoksenhaun ongelmista. Jutussa käsiteltiin myös oikaisuvaatimuksen pitkiä käsittelyaikoja. Kelalle tulevien *oikaisuvaatimusten* käsittelyaikojen todettiin edelleen olevan pitkiä. Kestoaikojen selostamisen jälkeen todetaan, että valtaosin näissä *kanteluissa* on arvosteltu Kelan menettelyä toimeentulotukihakemusten käsittelyssä ja ennen kaikkea käsittelyn viivästymistä. Vielä lopuksi todetaan, että *valitusten*

200 Jos verrataan henkilötyövuosina esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden tuloksellisuuden näkökulmasta, niin edellyttäisi siis vajaata 10 henkilötyövuotta. Verrattu tilastoon Helsingin hallinto-oikeuden tuloksellisuus vuosina 2013-2017 ja työtilastot 1.1.–31.12.2017. Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2017, s. 25. Vastaa myös lakivaliokunnan oikeusministeriöltä saamia lukuja, joissa yhden henkilötyövuoden ratkaisukapasiteetti on 43 asiaa hallinto-oikeuksissa. LaVL 12/2018 vp – HE 16/2018 vp, s. 17.

201 Lakivaliokunta omassa lausunnossaan totesi, että valinnanvapausmallin vaikutuksia tuomioistuimiin on erittäin vaikea ennakko- ja määrällisesti arvioida. Valiokunnan saamansa selvityksen mukaan piti todennäköisenä, että palvelun järjestämis- ja tuottamistavan muuttuessa nykyisestä merkittävästi, sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä elinkeinoasioihin liittyvien valitusten määrä hallintotuomioistuimissa nousee selvästi nykyisestä. LaVL 12/2018 vp – HE 16/2018 vp, s. 17.

202 Tällöin saattaa tulla esiin myös rajanvetoa päätösten sisällöllisen valituskelpoisuuden ja päätöksen täytännönpanon ja tosiasiallisen hallintoiminnan välillä.

käsittelyaikoja pitäisi saada lyhennettyä.²⁰³ Tässä asiaryhmässä muutoksenhaku Kelan ratkaisusta siis tapahtuu poikkeuksellisesti vakuutusoikeuden sijaan hallinto-oikeuteen.

203 Kelan pääjohtaja Elli Aaltonen perustoimeentulosta: Lain vaatimukset eivät salli yksilöllistä harkintaa. YLE 28.9.2018. <https://yle.fi/uutiset/3-10428297>.

3 Suunnitteilla ollut maakuntauudistus ja siihen liittyvä muutoksenhakujärjestelmä

Maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpanon valmistelu on lopetettu 8.3.2019. Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa muutoksenhakujärjestelmää esitettiin muutettavaksi vastaamaan uudistuksen rakenteita. Uudistuksen vaikutuksia oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuteen oli kuitenkin vaikea hahmottaa. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus kiinnitti omassa lausunnossaan maakuntauudistuksesta huomiota siihen, että valmisteluvaiheissa jälkikäteiseen oikeussuojaan ei ole kiinnitetty huomiota riittävästi.²⁰⁴ Myös perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota vastaavatyypisiin näkökohtiin. Uudistuksessa esitettiin uutta muutoksenhakumuotoa, maakuntavalitusta, jonka esikuva on kunnallisvalituksessa. Maakuntavalitus oli valittu uudeksi valituslajiksi hallintovalituksen, kunnallisvalituksen, verovalituksen ja kirkollisvalituksen lisäksi. Hallituksen esityksessä peruslähdekohtana pidettiin sitä, että tilanteet, joissa hallintovalitus tulisi kysymykseen, olisivat jotenkin poikkeuksellisia ja edelleen näissä asioissa oikaisuvaatimus olisi omalta osaltaan poikkeuksellista, minkä vuoksi oikaisuvaatimusmenettelyn ratkaiseminen olisi voitu toteuttaa päätöksentekijä/esittelijä ja päättävä välillä.²⁰⁵

Koska terveyspalvelut ja niiden tuottaminen ovat hallinneet keskustelua, oikeussuojajaksymykset ovat korostetusti liittyneet palveluntuottajien valintaan. Oikeutta hoitoon on pidetty suoraviivaisesti tosiasiallisena hallintotoimintana, josta ei tehdä hallintopäätöksiä eikä siten muutoksenhakukelpoisia ratkaisuja. Terveystuottajien oikeussuojajärjestelmiä

204 Korkein hallinto-oikeus kiinnitti myös lausunnossaan huomiota siihen, että maakuntavalituksen soveltamisala jäi epäselväksi suhteessa valituslajiin. Ks. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi. https://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/lausuntoja/dSnWIM3Vx/H354_16_Sote-lausunto.pdf. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. <https://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/lausuntoja/2TCSoiEG7/VM13062017.pdf>.

205 HE 15/2017 vp, s. 431, 712, 735.

ei voida nyky muodossa pitää kaikilta osin selkeinä, kuten ei myöskään oikeussuojajärjestelmiä sosiaalihuollossa, jossa kuitenkin tehdään muutoksenhakukelpoisia ratkaisuja. Vaikuttuneesti näistä myös muutoksenhakua tapahtuu hallintovalituksella siten, että ensivaiheessa edellytetään oikaisuvaatimuksen tekemistä kunnan monijäsenisille toimielimelle.

Hallinto- ja kunnallisvalituksen valitustiehen ja valituskelpoisuuteen liittyvien oikeuskäytännön tulkinnanvaraisuuksien vuoksi maakunta- ja sote-uudistuksen jälkikäteisen oikeussuojateiden kokonaisuuteen liittyvät omat epävarmuutensa. Alla on luettelon muotoon kerätty hallituksen esityksessä²⁰⁶ olevat keskeiset muutoksenhakuun liittyvät säännökset.

- Maakuntalaki – muutoksenhaku 17 luku (129 § – 139 §), vaikuttaa myös 79 §
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 60 §
- Laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuoltolaon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaantulusta 46 §
- Laki maakuntien rahoituksesta 6 luku 23 § ja 24 §
- Maakuntajakolaki 20 § ja 21 §
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 8 luku 47 § ja 48 §
- Laki kunnan ja maakunnan viranhaltijasta 50 §, 53 §
- Laki kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä 12 §
- Vaalilaki 101 § – 106 §
- Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta 8 §, 38 § ja 70 §
- Laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa 83 §

3.1 Maakuntavalitus valituslajina

Ehdotetun maakuntavalituksen sääntelytapa oli lähtökohtaisesti samanlainen kuin kunnallisvalituksen. Maakunnan viranomaisen päätökseen olisi haettu yleensä muutosta, kuten maakuntalain 17 luvussa säädetään. Jos asiasta olisi erikseen säädetty haettavaksi muutosta muulla tavoin, olisi noudatettu kyseisiä säännöksiä. Tällöin muutosta haettaisiin yleensä hallintovalituksella.²⁰⁷

206 Muutoksenhakusäätely liittyen HE 15/207 vp.

207 HE 15/2017 vp, s. 428–429. Vastaavasti rajanvetoa virka- ja työehtosopimusten tulkintakysymysten kanssa on todettu niiden kuuluvan työtuomioistuimeen.

Vastaavasti, kuten kuntalaissa, maakuntalain 17 luku olisi koskenut vain ns. maakunnallisia asioita. ”Niissä asioissa, joissa olisi käytössä hallintovalitus, erityislainsäädännön muutoksenhakusäännöksiä sovellettaisiin maakuntalain säännösten sijasta. Jos erityislaissa on säännöksiä erityisestä oikaisuvaatimusmenettelystä, noudatettaisiin myös niitä maakuntalain säännösten sijasta.” ”Virka- ja työsopimusten tulkintaa koskevat erimielisyydet ratkaistaan ensisijaisesti osapuolten välisessä neuvottelumenettelyssä ja viime kädessä työtuo-
mioistuimesta annetun lain (646/1974) mukaan työtuo-
mioistuimessa.”²⁰⁸

Koska maakuntalain muutoksenhakusäännökset olisivat vastanneet pitkälti kuntalain muutoksenhakusäännöksiä peruslähdekohdat valitusoikeudesta, valituskelpoisuudesta ja hallintotuo-
mioistuimen tutkimisvallasta olisivat koskeneet myös maakunnallista muutok-
senhakua. Täten myös esimerkiksi tulkinnanvaraisuudet koskien päätösten muutok-
senhakukelpoisuutta olisivat siirtyneet maakunnan tasolle. Maakuntalain perussääntely olisi tuonut kuitenkin mukanaan muutoksia, jotka olisivat voineet vaatia myöhemmin tarkenta-
misia.

Maakunnan käsittelemisissä asioissa suunniteltiin olevan kunnallisasioiden tavoin käytössä yhdenmukainen ensivaiheen oikaisuvaatimusmenettely. Oikaisuvaatimusmenettelyn oli lainvalmisteluvaiheissa katsottu turvaavan nimenomaan maakunnan jäsenen vaikutus-
mahdollisuuksia maakunnan sisäisessä päätöksenteossa. Maakunnan jäsen olisi voinut oikaisuvaatimuksella saada maakunnan viranhaltijan päätöksen luottamushenkilötoimielimen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimusmenettely olisi ollut käytössä laajasti maakunnan si-
säisesti, ja menettelyn ulkopuolelle olisi rajattu vain maakuntavaltuuston päätökset, joista olisi valitettu suoraan hallinto-oikeudelle. Oikaisuvaatimuksen tekemistä ei ollut rajoitettu vain laillisuusperusteisiin, vaan oikaisuvaatimus olisi voitu tehdä myös tarkoituksenmukai-
suusperusteella, kuten kuntalainkin mukaan. Oikaisuvaatimus maakuntahallituksen ja lau-
takunnan päätöksistä ja niiden alaisten jaostojen ja viranomaisten päätöksistä²⁰⁹ olisi tehty niille itselleen. Niiden jaostojen ja alaisten viranomaisten päätöksistä oikaisuvaatimus olisi tehty asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus maakunnan liikelaitoksen johtokun-
nan tai sen jaoston päätöksestä olisi tehty johtokunnalle.²¹⁰

Ehdotetun maakuntalain mukaan haettaessa muutosta oikaisuvaatimuksen ja valituk-
sen olisi voinut tehdä sekä maakunnan jäsen että asianosainen. Maakuntavalituksen olisi voinut tehdä lain 3 §:n mukaan maakunnan jäsen, eli kuntalain tavoin henkilö, jolla on ko-
tikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta maakunnassa (maakunnan asukas), yhteisö

208 HE 15/2017 vp, s. 429.

209 Sääntelyssä viranomainen kattanee kaikki mahdolliset alaiset viranomaiskokoontamiset yksilöratkaisuihin asti pois lukien lain mukaan pakollisesti delegoitavan päätöksentekovallan perusteella tehtävät päätökset.

210 HE 15/2017 vp, s. 430.

ja säätiö, jonka kotipaikka on maakunnassa sekä joka omistaa tai hallitsee maakunnassa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta.

Maakuntavalitusta edeltävän oikaisuvaatimuksen käsittelevistä toimielimistä olisi säädetty vastaavasti kuten kuntalaissakin. Maakuntavalitusta edeltävän oikaisuvaatimuksen käsittelevästä toimielimestä laissa esitettiin säädettäväksi, mutta hallintovalitusten yhteydessä oikaisuvaatimuksen käsittelevän tahon määrittely oli suunniteltu jätettävän avoimeksi.²¹¹ Hallintolain 49 d §:n yleissääntelyn mukaan oikaisuvaatimus tehdään sille viranomaiselle, joka on tehnyt päätöksen.

Valituskelpoisuuskysymyksen arvioinnilla maakuntavalituksen yhteydessä olisi tullut olemaan olennainen merkitys myös maakuntaan kuuluvien kuntien näkökulmasta. Jonkin verran vanhempaa oikeuskäytäntöä on siitä, onko alueen kunta voinut hakea muutosta valtion hallintoviranomaisen ratkaisuun, jolla on ollut toiminnallista vaikutusta kunnan alueella.²¹² Nämä ovat periaatteellisesti kuitenkin erilaisia ratkaisuja, koska tällöin tulkinnassa on ollut kyse lähinnä hallintovalituksista ja valitusoikeuden näkökulmasta asianosaisuuden tulkinnasta, mikä ei olisi nyt rajoittanut valitusoikeutta. Näin ollen olennaiseksi olisi tullut valituskelpoisuus ja valitusperusteiden lainvastaisuusnäkökohdat.

Hallituksen esityksessä esitettiin ennalta joitakin esimerkkitalanteita päätösten valituskelpoisuudesta. Esityksen mukaan valituskelpoisena olisi pidetty valtuuston päätöstä, jolla kansanäänestyksen toimittamista koskeva esitys on hylätty. Maakuntavaltuuston päätös olisi voitu kumota lähinnä menettelyvirheen perusteella.²¹³ Maakuntastrategian ei katsottu olevan oikeudellisesti sitova tai valituskelpoinen asiakirja.²¹⁴ Maakuntastrategiaan pohjautuvat yksittäiset asiaa koskevat päätökset olisi tehty erikseen. Strategialle tulee kuitenkin välillisesti myös oikeudellista sitovuutta maakunnan vuosittaisen talousarviopäätöksen yhteydessä, sillä talousarviossa päätettyjen tavoitteiden ja määrärahojen tuli perustua maakuntastrategiaan. Maakuntavaltuuston päätös talousarvion hyväksymisestä oli sen sijaan päätös, josta olisi voitu tehdä maakuntavalitus.²¹⁵

211 Maakuntalain säännöksiä oikaisuvaatimuksesta ja maakuntavalituksesta täydentää hallintolain ja hallinto-lainkäyttölain säännökset, joihin selkeyden vuoksi viitataan. HE 15/2017 vp, s. 429.

212 Vanhemmassa ratkaisukäytännössä erityisesti liittyen apteekkilupiin ja apteekkien sijainteihin. Esim. KHO 1988 A 98 (kunnanhallituksella oli valitusoikeus lääkintöhallituksen päätöksestä, jolla kunnan alueella sijaitseva apteekki oli muutettu sivuapteekiksi); vrt. KHO 24.3.1986/1077; KHO 9.12.1987/5496.

213 HE 15/2017 vp, s. 343.

214 Vrt. kuntastrategia ei ole valituskelpoinen. *Harjula – Prättälä* 2015, s. 922-923.

215 HE 15/2017 vp, s. 352. Terminologiaa ikään kuin kierretään: maakunta tekisi yrityksille rahoituspäätöksiä tai ihmisten toimeentuloon vaikuttavia päätöksiä. "Järjestämisen puolelle kuuluvat mm. palvelujen saatavuudesta, laadusta ja vaikuttavuudesta huolehtiminen sekä palvelujen rahoitusta ja tuottajatahoja koskevat ratkaisut. Tuottaminen puolestaan tarkoittaa varsinaista palvelu- ja asiakastyötä." Maakunta- ja sote-uudistuksen lainsäädäntö. Tiivistelmä lakiesitysten keskeisistä asioista. Maakunta- ja sote-uudistus. Valtioneuvosto 8.3.2018.

Päätöksen tiedoksianto olisi mukaillut kuntalain sääntelyä. Näin olisi ollut lähtökohtaisesti myös täytäntöönpanokelpoisuudenkin näkökulmasta, sillä olennaisella erolla, että jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä olisi säädetty viittaamalla hallintolainkäytölakiin. Maakuntalakiesityksen 138 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.²¹⁶ Kuntalain 142 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jatkovalitus maakuntavalituksessa oli näin ollen tässä vaiheessa riippuvainen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain etenemisestä eduskunnassa.

Viranhaltijoita koskevat ratkaisut ovat yksilöä koskevia, Virkasuhteen muuttamista työsuhteeksi koskevan ratkaisun osalta todetaan, että viranhaltija voi hakea muutosta työntekijän päätökseen maakuntalain mukaisesti oikaisuvaatimuksella ja maakuntavalituksella. Virkasuhde muuttuu työsopimussuhteeksi vasta päätöksen tultua lainvoimaiseksi.²¹⁷

Hallituksen esityksessä maakuntalaiksi ei ole välttämättä havaittu oikaisuvaatimusmenettelyn laajuutta hallintoasioissa viimeisten erilaisten lainmuutosten jälkeen. Erityislainsäädännön perusteella oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle todetaan jäävän muun muassa sellaiset asiat, joissa asian laadun ja oikeusturvan kannalta on tarpeen, että päätökseen haetaan muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen, kuten esimerkiksi elinkeinolupia, hallinnollisten pakkokeinojen täytäntöönpanoa ja merkittäviä hallinnollisia seuraamuksia koskevat asiat sekä muut sellaiset asiaryhmät, joissa asia selvitetään perusteellisesti jo ensivaiheen hallintomenettelyssä tai joihin liittyy vaativaa oikeudellista harkintaa ja joissa on tärkeää saada asia viivytyksettä tuomioistuimen käsiteltäväksi.²¹⁸ Siinänsä nämä ovat asiaryhmiä, joissa suora valittaminen hallinto-oikeuteen on perusteltua oikaisuvaatimusvaiheen sijaan, mutta määrällisesti oikaisuvaatimusvaihetta vaativat muutoksenhaut asiaryhmienkin perusteella ovat vallitsevia.

Kuntalain tavoin maakuntahallituksen, lautakunnan ja liikelaitoksen johtokunnan sekä niiden jaostojen ja alaisten viranomaisten päätöksiin olisi voitu vaatia oikaisua tekemällä oikaisuvaatimus asianomaiselle toimielimelle.

216 Maakuntalakiesityksen 138 §:n muotoilu oli sikäli ongelmallinen, että sanamuoto vastaa pitkälti sitä, kuinka erityislainsäädännössä ilmaistaan se, että kunnan ratkaisusta haetaan muutosta hallintovalituksella kunnallisvalituksen sijaan.

217 HE 15/2017 vp, s. 388.

218 HE 15/2017 vp, s. 430.

Erikseen maakuntalain 79 §:n 3 momentissa olisi säädetty maakunnassa ja liikelaitoksessa viranhaltijatasolla ratkaistavista asioista.²¹⁹ Kyseisen säännöksen mukaan maakuntavaltuuston oli osoitettava²²⁰ maakunnan viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen hallintosäännössä maakunnan tai liikelaitoksen viranhaltijalle:

1. laissa tai asetuksessa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa;
2. yksilöä koskevissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa; sekä
3. muissa laissa erikseen säädetyissä asioissa.²²¹

Hallituksen esityksessä todetaan, että mainituissa asiaryhmissä monet ovat sellaisia, ettei niissä edellytetä tehtäväksi oikaisuvaatimusta ennen valituksen tekemistä, vaan päätöksistä on suoraan valitusoikeus hallinto-oikeuteen. Jollei suoraan valitusoikeutta ole säädetty, ovat asiat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, joita koskevat oikaisuvaatimukset olisi perusteltua käsitellä muualla kuin maakunnan monijäsenisessä toimielimessä tai liikelaitoksen johtokunnassa. Tämän vuoksi myös oikaisuvaatimusten käsittely näissä asioissa säädettäisiin viranhaltijatasolle.²²²

Näin ollen oikaisuvaatimuksen 79 §:n 3 momentissa tarkoitettu maakunnan viranhaltijan päätöksestä ja liikelaitoksen viranhaltijan päätöksestä käsittelee laissa tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija. Sen sijaan estettä ei olisi sille, että alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija valmistelisi asian. Hallituksen esityksessä viitataan menettelyn vastaavan tältä osin valtiolla laajasti käytössä olevaa päätöksentekomallia, jossa asian ratkaisevan viranhaltijan tulisi olla toinen viranhaltija kuin asian esittelevä viranhaltija. Ehdotetun menettelyn tavoitteena on edistää

219 Hallituksen esityksessä maakuntalaiksi ratkaisua, jossa oikaisuja ei näissä asioissa viedä monijäseniselle toimielimelle perustellaan sillä, että liikelaitoksen eri toimialoilla viranhaltijatasolla päätettävissä asioissa liikelaitoksen johtokunta ei olisi oikea taho käsittelemään oikaisuvaatimuksia, sillä oikaisuvaatimusten käsittely näissä asioissa edellyttäisi nimenomaan kyseessä olevan tehtävän asiantuntemusta. HE 15/2017 vp, s. 430.

220 Hanketta koskevissa tiivistelmissä on kuitenkin saatettu todeta, että päätöksentekotoimivaltaa oikeusharkintaa edellyttävissä lupa-, ilmoitus- ja valvonta-asioissa sekä yksilöön kohdistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa voidaan lailla säätää maakunnan ja liikelaitoksen viranhaltijoiden tehtäväksi. Maakunta- ja sote-uudistuksen lainsäädäntö. Tiivistelmä lakiesitysten keskeisistä asioista. Maakunta- ja sote-uudistus. Valtioneuvosto 8.3.2018.

221 Säännös itsessään muistuttaa kuntalain säännöstä asioista, joihin ei saa käyttää ns. otto-oikeutta.

222 HE 15/2017 vp, s. 430–431.

yhdennäköisen ratkaisukäytännön muodostumista maakunnassa ja liikelaitoksessa sekä mahdollistaisi epäkohtien havaitsemisen ja käsittelyn.²²³

Hallituksen esityksessä viitataan ajatuksellisesti esittelymenettelyyn, joka sinänsä on käytössä myös kuntien hallinnossa toimielimissä. Suomessa ylipäänsä hallinnossa on aikaisemmin vahvasti omaksuttu ajattelu, että päätöksenteko tapahtuu esittelystä. Esittely yhdistää valmistelun päätöksentekoon. Päätöksentekoon osallistuu täten myös tosiasiallisesti kaksi henkilöä, koska perustuslain 118 §:n 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mieltä. Hallituksen esityksessä viitataan siis ajatuksellisesti esittelymenettelyyn, mutta kuitenkin todetaan vain toisen viranhaltijan, joka voi olla päätöksen tehnyt viranhaltija, valmistelevalle asian toiselle viranhaltijalle. Voisi olla aiheellista säännellä asiaa tarkemmin siten, että päätöksenteon oikaisuvaatimusasiassa tulisi lähtökohtaisesti tapahtua esittelystä.

Hallituksen esityksessä todetaankin, että jotta oikaisuvaatimus ei jäisi tällöin pelkästään yhden, mahdollisesti jo alkuperäisen päätöksenkin tehneen viranhaltijan ratkaistavaksi, laissa edellytettäisiin, että oikaisuvaatimusta koskevan asian ratkaisisi muu kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija. Ehdotetun menettelyn katsotaan edistävän yhdennäköisen ratkaisukäytännön muodostumista maakunnassa ja liikelaitoksessa sekä mahdollisten epäkohtien havaitsemista ja käsittelyä.²²⁴

Maakuntalain hallituksen esityksen luonn ehdinnat oikaisuvaatimuksen käsittelystä eivät vastaa kaikilta osin lainsäädännön vaatimuksia. Säännöksen mukaan sinänsä todetaan, että oikaisuvaatimus olisi käsiteltävä kiireellisenä. "Käsittelyssä pyritään mahdollisimman joustavaan menettelyyn. Riittävää olisi, että oikaisuvaatimuksen johdosta asiaa käsittelevä viranomainen voisi todeta, että onko syytä päätöksen muuttamiseen ja jos on, se ratkaisisi

223 HE 15/2017 vp, s. 431. Oikaisuvaatimus maakuntahallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään asianomaiselle toimielimelle. Kuitenkin 79 §:n 3 momentissa tarkoitettu viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ratkaisee laissa tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija. HE 15/2017 vp, s. 712, 735. Hallituksen esityksessä todetaan, että "edellä mainituista asiaryhmistä monet ovat sellaisia, ettei niissä edellytetä tehtäväksi oikaisuvaatimusta ennen valituksen tekemistä, vaan päätöksistä on suoraan valitusoikeus hallinto-oikeuteen." Tämä ei pitäne paikkaansa, ottaen huomioon vielä vuonna 2015/2016 toteutettu laaja hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistaminen. Ks. HE 239/2014 vp. Lisäksi todettakoon, että merkittävässä asiaryhmässä eli sosiaalihuollon asiat ovat sektorihallinnon substanssilain mukaan oikaisuvaatimusmenettely ollut käytössä jo vuosikymmenien ajan, eli jo vanhassa vuoden 1982 sosiaalihuoltolaissa ja edelleen uudessakin sosiaalihuoltolaissa (1301/2014). Lain 50 §:n mukaan 45 §:ssä (sosiaalihuoltoa koskeva päätöksenteko ja toimeenpano) ja 46 §:ssä (hoidon ja huolenpidon turvaavat päätökset) tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan "jollei suoraa valitusoikeutta ole säädetty, ovat asiat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, joita koskevat oikaisuvaatimukset olisi perusteltua käsitellä muualla kuin maakunnan monijäsenisessä toimielimessä tai liikelaitoksen johtokunnassa. Tämän vuoksi myös oikaisuvaatimusten käsittely näissä asioissa säädettäisiin viranhaltijatasolle." HE 15/2017 vp, s. 431.

224 HE 15/2017 vp, s. 431.

asian uudelleen. Oikaisuvaatimusmenettely olisi ikään kuin saman asian jatkokäsittelyä. Oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen perusteleminen olisi tärkeää ja erityisen tärkeää silloin, kun päätöstä ei muutettaisi oikaisuvaatimuksen johdosta.”²²⁵

Tältä osin hallituksen esityksessä ei tunnu olevan huomioitu hallintolain 7 a luvun sääntelyä eikä sitä, että hallintolaki kokonaisuudessaan ohjaa oikaisuvaatimuksen käsittelyä. Hallintolain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Oikaisuvaatimuksen yhteydessä – toisin kuin todetaan hallituksen esityksessä – asiaa oikeastaan ei käsitellä uudelleen,²²⁶ vaan otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen viranomainen voi hallintolain 49 g §:n mukaan muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksessa on nimenomaan annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Sinänsä oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomainen voi tehdä samassa yhteydessä ilman eri vaatimusta myös virheen korjaamista koskevan päätöksen siten kuin hallintolain 50–53 §:ssä säädetään.

3.2 Hallintovalitusta edeltävä oikaisuvaatimusmenettely maakunnissa

Maakuntavalitusta mahdollisesti edeltävän oikaisuvaatimuksen ratkaiseva toimielin oli tarkoitus säätää laissa sitovasti, mutta ei hallintovalitusta edeltävän oikaisuvaatimuksen. Nykyinen sosiaalihuoltolain mukainen muutoksenhaku perustuu siihen, että sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin, jota päätösvaltaa voidaan siirtää toimielimeltä aina toimielimen alaisille viranhaltijoille. Yksilöä koskeva päätöksenteko onkin usein siirretty viranhaltijoille. Silloin kun päätöksen tekee monijäsenisen toimielimen alainen viranhaltija, oikaisuvaatimus tehdään toimielimelle. Viranhaltijan päätöksenteko-oikeuden katsotaan perustuvan delegoituun toimivaltaan. Tämän vuoksi oikaisua varsinaiselle toimielimelle on pidetty luontevana lähtökohdana, kun on haluttu tutkia viranhaltijan päätöksen väitettyä virheellisyyttä. Sen sijaan, kun toimielin tekee päätöksen, oikaisujärjestelmä ei ole lähtökohtaisesti käytössä, vaan asiasta

225 HE 15/2017 vp, s. 431.

226 Tosin oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan hallintolain 7a luvun säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen yhteydessä todetaan, että käytössä on menettely, jossa edellytetään asian uudelleen käsittelyä hallinnossa ennen varsinaiseen muutoksenhakuun turvautumista. Uudelleen käsittely tapahtuu oikaisuvaatimuksen yleisnimekkeellä. Mutta asian uudelleen käsittelyssä keskitytään lähinnä vain niihin oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin aikaisempaa hallintopäätöstä rasittavasta virheellisyydestä. HE 226/2009 vp, s. 5.

tehdään suoraan valitus hallinto-oikeuteen.²²⁷ Kunnan järjestämässä terveydenhuollossa säädetään taas varsin rajoitetusti ylipäättänsä muutoksenhausta, koska täällä pääpainon katsotaan olevan tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.²²⁸

Kun oikaisuvaatimusmenettelyä yleisesti sääntelevää hallintolain 7 a lukua säädettiin, niin todettiin olevan lainsäädännössä erityyppistä sääntelyä siitä, kenelle tai mille taholle oikaisuvaatimus tehdään. Osassa lainsäädäntöä tahoksi säädettiin viranomainen tai myös täsmällisemmin tietyn nimikkeen omaava virkamies.²²⁹ Oikaisuvaatimusjärjestelmän yleisinä kehittämisen lähtökohtina on pidetty hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten turvaamista sekä hallintoviranomaisten vastuun kasvattamista jälkikäteisen oikeusturvan toteutumisesta. Jälkimmäisen yhteydessä korostettiin myös sitä, että hallinnollisen harkintavallan antaessa myöten oikaisuvaatuspäätöksen tekemisessä tulisi muutenkin nähdä enemmän sovittelun kuin tiukan juridisen ratkaisutoiminnan piirteitä.²³⁰

Maakuntalain 130 §:ssä omaksuttu sääntelyratkaisu viranhaltijaoikaisusta olisi siis poikennut kunnissa sosiaalihuollon asioissa käytössä olevasta mallista, jossa toimitella ratkaisee oikaisuvaatimukset. Oikaisuvaatimusmenettelyn eräänlainen ajatuksellinen lähtökohtamalli on monijäseninen toimitella, mutta viranhaltijaoikaisumallikaan ei ole tuntematon. Kummallakin mallilla on omat etunsa. Nykyinen kunnissa käytössä oleva malli korostaa poliittista monijäsenistä kontrollia. Sen sijaan viranhaltijaoikaisun malli jättäisi päätöksenteon kokonaan viranhaltijoille. Tämän mallin etuina voidaan nähdä nopeus, koska oikaisuvaatimus voidaan ratkaista ilman, että tarvitsee odottaa monijäsenisen toimielimen kokoontumista. Toimielinoikaisu on usein ongelmallista myös asian selvittämisen ja perustelun näkökulmasta. Selvittäminen pitää sovittaa kokousaikatauluun ja perustelujen tekeminen – tosin harvinaisissa – äänestystilanteissa tuottaa omat ongelmansa. Toisaalta viranhaltijaratkaisun avulla voidaan toteuttaa paremmin oikaisuvaatimusmenettelylle asetettua tavoitetta myös eräänlaisena sovittelun muotona. Samalla se on omalta osaltaan kustannustehokkaampaa. Myös sosiaalihuollon salassapitokysymykset saattavat olla luontevammin toteutettavissa viranhaltijaoikaisuna. Toisaalta viranhaltijaoikaisu saattaa olla vähemmän uskottavaa pelkästään ratkaisuun osallistuvan henkilömäärän vuoksi. Myös oikaisujen käsittelyjen mahdollisesti hajautettaessa liian monelle viranhaltijalle, saattaa tämä haitata informaation kerääntymistä yleensä palvelujen toteuttamisen mahdollisista ongelmista.

227 Kuntalaissa sinänsä on omaksuttu kunnallisasioissa järjestelmä, jossa myös kunnan toimielimen – muista kuin valtuuston päätöksistä – tehdään oikaisu ennen kunnallisvalituksen tekemisen oikeutta toimielimelle. Sosiaalihuoltolain erilainen ratkaisu hallintovalitusta edeltävän oikaisuvaatimuksen suhteen oli sääntelyratkaisultaan samanlainen jo vanhassa sosiaalihuoltolaissa ja nimenomaan ennen kuin vuoden 1995 kuntalaissa oikaisuvaatimuksen käyttöalaa tosiasiallisesti siis huomattavasti laajennettiin kunnan hallinnossa.

228 HE 226/2009 vp, s. 12.

229 HE 226/2009 vp, s. 14.

230 HE 226/2009 vp, s. 24–25.

Viranhaltijaoikaisua maakunnan tasolla järjestettäessä, olisi ollut mietittävä sitä, kenelle virkahierarkiassa ja millä asiantuntemuksella oikaisuvaatimusten käsittely annetaan. Myös resurssien kohdentuminen oikaisujen käsittelyyn tulisi olla realistista. Vaikka oikaisuvaatimuksia käsittelee useampi henkilö, tulisi varmistua siitä, että informaatiota oikaisuista kerättäisiin myös keskitetysti.²³¹ Esittelykysymys olisi tullut ottaa vielä erikseen pohdittavaksi. Olisiko ja millä sääntelyn tasolla säädettävä siitä, että viranhaltijaoikaisun tulisi tapahtua esittelystä? Aikaisemman ratkaisun tehnyt henkilö saisi edelleen valmistella asian ja myös muodollisesti esitellä oikaisuvaatimuksen perustellusti toiselle viranhaltijalle. Valmistelun osalta aikaa voitetaan siinä, että alkuperäisen päätöksen tehnyt henkilö valmistelee oikaisuvaatimusasian. Sinänsä tätä kohtaan puolueettomuuden vaarantumisen vuoksi on aikaisemmin esitetty kritiikkiäkin, mutta käytäntö on ollut kunnallishallinnossa vakiintunut erityisesti pienten kuntien käytännön järjestelyjen vuoksi. Toisaalta maakunnan tasolla tämä ei olisi ollut enää täten välttämätöntä. Lähtökohtana kuitenkin pidetään sitä, että oikaisuvaatimuksen käsittely on tällaisessa asiassa nimenomaan asian jatkokäsittelyä eikä esteellisyyttä hallintolain yleislausekkeen perusteella ole katsottu syntyvän. Tilannetta ei ole pidetty toisen/kahden instanssin kaltaisena. Toisaalta vaikka esittelijälle syntyykin esittelijän vastuu, ei pelkkää valmisteluun osallistumista ja esittelijänä toimimista tulkita esteellisyyssäännösten näkökulmasta eri lailla. Jos päätöksenteko ei tapahdu muodollisesti esittelystä, on mietittävä sitä, millaisena oikaisuvaatimukset käsittelevä viranhaltija tilanteen mieltää. Muodollisen esittelyn etuna voidaan nähdä erityisesti velvoite suorasta keskusteluyhteydestä kahden viranhaltijan välillä.

Lainsäädännössä ei sinänsä aseteta velvoitetta, että oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen tapahtuisi esittelystä vaan, että ratkaisijan tulisi olla toinen kuin asian aikaisemmin ratkaissut viranhaltija. Asian ratkaissut viranhaltija voisi valmistella asian, mutta varsinaista esittelystä tehtävää ratkaisemista ei kuitenkaan suoraan edellytetä. Sen sijaan hallituksen esityksessä todettiin yleensä esittelystä se, että hallintosäännössä määrättäisiin myös asioiden esittelystä. Esittelijän vastuusta sinänsä olisi säädetty lain 93 §:ssä.²³²

231 Olisi tullut myös harkita sitä, mille viranhaltijoille oikaisuvaatimusten käsittely tulisi antaa, ja kuinka paljon näihin tulisi varata resursseja. Kuinka paljon on ylipäättänsä aiheellista keskittää asiantuntemuksenkin näkökulmasta? Myös keskitetyn informaation keräämisestä tulisi huolehtia.

232 HE 15/2017 vp, s. 39.

Taulukko 8. Maakuntien päätöksenteko – keskeisten asiaryhmien muutoksenhaku²³³

Asiaryhmä	Valituslaji	Eräitä huomioita
Maakuntien yleishallinto	Maakuntavalitus	vastaa pääpiirteissään kunnallisvalitusta (131 §) esim. oikaisuvaatimusmenettely (130 §) pois lukien maakuntavaltuuston päätökset
Maakunnan viranhaltijaa koskeva päätöksenteko	Maakuntavalitus oikaisuvaatimuksineen toimielimelle	laki kunnan ja maakunnan viranhaltijasta (laki kunnallisesta viranhaltijasta muutos nimen ja 50 §:n kohdalla)
Yksilöä koskeva päätöksenteko	Hallintovalitus erityislainsäädännön perusteella	maakuntalaki sääntelee eräiden asioiden delegointivelvoitteen (79 §) ja oikaisuvaatimuksen käsitellyn viranhaltijaoikaisu (130 § 2 mom.)
Päätös suoran valinnan palvelun ja asiakassetelipalvelun tuottajaksi	Hallintovalitus oikaisuvaatimus maakuntalain 130 §:n 2 momentissa tarkoitetulta viranomaiselta	valinnanvapauslaki 46 § asia, muutoksenhaun sääntely valinnanvapauslaki 83 § 3 mom. 79 §:n mukainen lupa/ilmoitus/valvonta-asia lähinnä viranhaltijaoikaisu
Suoran valinnan palvelun ja asiakassetelipalvelun tuottajaksi hyväksymisen peruuttaminen	Hallintovalitus	valinnanvapauslaki 47 §:n mukainen asia, muutoksenhaku valinnanvapauslaki 83 § 2 mom. ilman oikaisuvaatimusmenettelyä

Maakuntahallinnossa perusjaottelu valituslajeissa olisi ollut yleishallinto, maakunnan yleinen toimiala kunnallisoikeutta mukaillen, maakuntavalitus ja erikseen säädetyissä yksilöä koskevilla päätöksillä, maakunnan erityinen toimiala, hallintovalitus. Olennainen ero maakunnan hallinnon ja kunnallishallinnon välillä yksityistä koskevien toimintojen organisoinnissa olisi ollut se, että maakuntalain 79 §:n mukaisesti nämä asiat olisi pitänyt nimenomaan delegoida viranhaltijoille, eikä niitä saanut jättää maakunnan toimielimille. Näissä asioissa, toisin kuin kuntalaissa ja sosiaalihuoltolaissa, oikaisuvaatimustakaan ei olisi tehty toimielimelle, vaan toiselle viranhaltijalle.

Jos maakuntalain mukainen muutoksenhaun organisointi yksilöä koskevilla muutoksenhakukelpoisissa asioissa olisi toteutunut, olisi se edellyttänyt sen seikan esiin ottamista, olisiko yksilöä koskevilla sosiaalihuollon asioissa ollut aiheellista olla kahden tyyppistä muutoksenhakutien sääntelyä: osassa asioita sosiaalihuoltolain mukaan oikaisuun mahdollisesti maakunnan monijäseniselle toimielimelle ja osassa asioita viranhaltijaoikaisuun.

233 Pykälät hallituksen esityksen mukaiset. Eduskuntakäsittelyssä ehdotettiin rakenteellisia muutoksia muun muassa siten, että 130 § 2 momentti olisi jaettu erillisiin momentteihin.

3.3 Valinnanvapauslain mukainen muutoksenhaku ja maakunnalle siirtyvät sosiaali- ja terveydenhuollon asiat

Valinnanvapauslain mukaan tehtävissä päätöksissä muutoksenhaku olisi tapahtunut joko maakuntavalituksella tai hallintovalituksella. Erilaisten päätösten valituskelpoisuuteen liitetty kuitenkin monenlaisia epävarmuustekijöitä. Muutoksenhakua koskeva perussäännös olisi ollut valinnanvapauslain 83 §:ssä. Tämän lisäksi valinnanvapauslain 82 §:ssä olisi säännelty erityisestä kantelumahdollisuudesta.

Valinnanvapauslain 83 § 1 momentissa olisi säädetty niistä päätöksistä, joista haetaan muutosta maakuntavalituksella. Pykälän 2 momentissa olisi ollut erityissäännös yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan tai asiakassetelipalveluntuottajan hyväksymisen peruuttamista koskevasta maakunnan päätöksestä, josta olisi voitu valittaa suoraan hallintovalituksella hallinto-oikeuteen. Pykälän 3 momentissa olisi säädetty siitä, että muista valinnanvapauslaissa tehdystä päätöksestä voitaisiin hakea muutosta hallintovalituksella sen jälkeen, kun on ensin haettu oikaisua maakuntalain 130 §:n 2 momentissa tarkoiteltu viranomaiselta.²³⁴

Valinnanvapauslain 83 §:n sääntely olisi ollut poikkeuksellisen vaikeasti muotoiltu muutoksenhakusäännös viittaussäännösten vuoksi. Tässä se muistuttaa esimerkiksi perusopetuslain muutoksenhakusääntelyä, jossa on luetteloja ja viittauksia perusopetuslain edeltäviin pykäliin. Luettelomainen muutoksenhakusäännös tuottaa toisinaan ongelmia suhteessa siihen, ettei tule säädetyksi muutoksenhakukieltoja tai kysymyksen siitä, mitkä päätökset lopulta ovat muutoksenhakukelpoisia. Tätä oli kuitenkin pyritty turvaamaan 83 § 3 momentilla, jonka mukaan muuhun päätökseen olisi saanut vaatia oikaisua maakuntalain 130 §:n 2 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen olisi saanut hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valinnanvapauslaissa viittaus on tehty koko toiseen momenttiin, joka sääntelee kahdentyyppistä oikaisua: toisaalta toimielinten ja niiden alaisten viranomaisten päätöksenteosta toimielimeltä ja lain mukaan delegoiduista viranhaltijaratkaisista toiselta viranhaltijalta. Pääsääntöisesti lienee kysymys yksilöä koskevasta päätöksenteosta, joka on delegoitava.²³⁵

234 Perustuslakivaliokunta oli aiemmassa lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp - HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp., s. 70) kiinnittänyt huomiota siihen, että aikaisemmin hallintovalituksen ja maakuntavalituksen käyttöalojen eroavaisuus ei ilmennyt riittävästi. Lisäksi todettiin olevan syytä selvittää ne asiarajat, joissa hallintovalitus olisi maakuntavalitusta oikeusturvan näkökulmasta perustellumpi muutoksenhakulaji maakunnan päätöksestä, sekä se, olisiko tällöinkin muutoksenhaun esiasteeksi tarkoituksenmukaista säätää oikaisuvaatimusmenettely.

235 Toisaalta aivan poisluettua ei ole sekään mahdollisuus, että hallintovalitusta edeltävänä voitaisiin joutua hakemaan oikaisua maakunnan toimielimeltä, ja näin ollen tulee esiin se tilanne, että mikä tämä toimielin olisi.

Tämän lisäksi valinnanvapauslain 83 §:n 2 momentissa olisi todettu, että valinnanvapauslain 47 §:ssä tarkoitettuun maakunnan päätökseen,²³⁶ joka olisi koskenut yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan tai asiakassetelipalveluntuottajan hyväksymisen peruuttamista, olisi saanut hakea muutosta suoraan hallintovalituksella hallinto-oikeudesta. Tämä päätös olisi ollut myös täytäntöönpanokelpoinen heti. On huomattava, että säännös olisi sisältänyt lähtökohtaisesti mahdollisuuden antaa varoituksen tyyppinen määräys korjata puutteet tietyssä määräajassa, ja jos näin ei menetellä, lupa peruutetaan. Varoitusta ei olisi säädetty valituskelpoiseksi, vaan vasta lopullinen peruuttaminen. Sääntelyratkaisujen pohjalta tätä viranomaisen ratkaisua ei olisi pidetty valituskelpoisena, vaan valituskelvottomana peruuttamista valmistelevana toimenpiteenä. Jos tämä olisi haluttu tehdä valituskelpoiseksi, olisi tästä tullut säätää erikseen.

Lakivaliokunta omassa lausunnossaan pyrki arvioimaan erityisesti valinnanvapauslain 83 §:n sääntelyn selkeyttä sekä sitä, ovatko asiaryhmät, joissa voi tehdä yhtäältä maakuntavalituksen ja toisaalta hallintovalituksen, ryhmitelty asianmukaisesti. Pykälän 1 momentissa luetellut päätökset eivät lakivaliokunnan mukaan lähtökohtaisesti kohdistu yksittäiseen asianosaiseen, vaan ovat luonteeltaan sellaisia, jotka koskevat yleisesti kaikkia palveluntuottajia ja usein epäsuorasti myös palvelun tarpeessa olevia maakunnan asukkaita.²³⁷

Valinnanvapauslain 83 §:n kohdalla jotkin momenttiviittaukset tuntuvat liiankin kapeilta. Ensinnäkin 83 §:n 1 momentin 1 kohta koskee suoran valinnan palveluihin liitettäviä 18 §:n 2 ja 4 momentin valinnaisia palveluja. Toisaalta voidaan kysyä, miksi muutoksenhaun osalta on tarpeen viitata valinnaisiin palveluihin. Vaikka suoran valinnan palvelut ovat lueteltu sosiaali- ja terveydenhuollon osalta 1 momentissa ja suuhoidon yksikössä tuotettavat suun terveydenhuollon suoran valinnan palvelut 3 momentissa, voi olla teoriassa mahdollista, että maakunta ei järjestäisikään palveluja 1 ja 3 momentin mukaisesti tai nimenomaan 1 ja 3 sekä 2 ja 4 momenttien välisestä suhteesta syntyisi tulkintaa. Päätöksentekoa koskeva sääntely on 6 momentissa, eli maakunta tekee hallintopäätöksen 2 ja 4 momentin mukaisten palvelujen siirtämisestä suoran valinnan palveluihin. Kuitenkin harkintavalta suoran valinnan palvelujen siirtämisestä on 5 momentissa, johon ei viitata.²³⁸

236 Valinnanvapauslain 47 §:n peruuttaminen liittyy siihen, ettei se täytä enää säädettyjä toimintaedellytyksiä tai jos palvelujen laadussa on muita asiakas- tai potilasturvallisuuden vaarantavia puutteita tai muita seikkoja, jotka suoraan estävän palveluntuottajan toiminnan.

237 LaVL 12/2018 vp – HE 16/2018 vp, s. 4.

238 Maakunnan olisi päätätessään siitä, mitä 2 ja 4 momentissa tarkoitettuja palveluja se olisi siirtänyt suoran valinnan palveluihin, otettava huomioon asukkaiden palvelutarve, palvelujen saatavuus ja saavutettavuus, palvelukonaisuuksien toimivuus, paikalliset olosuhteet ja mahdollisuudet järjestää palvelut kustannusvaikuttavalla tavalla sosiaali- ja terveyskeskuksissa ja suunhoidon yksiköissä. Siirron edellytyksenä olisi ollut se, että asiakas- ja potilasturvallisuus ei vaarannu. Maakunta ei olisi saanut siirtää 2 tai 4 momentin nojalla suoran valinnan palveluihin tehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jollei tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetä muussa laissa erikseen. Maakunta ei olisi myöskään saanut siirtää suoran valinnan palveluihin järjestämislain 11 §:ssä tarkoitettuja suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavia palveluja eikä laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluja.

Valinnanvapauslain 83 §:n 1 momentin 2 kohta olisi säännelty asiakaseteleihin liittyvää muutoksenhakua. Maakuntavalitus tässä olisi koskenut 24 §:n 1 momenttia (asiakasetelillä tarjottavat palvelut), 3 momenttia (jos palvelua ei saada muissakin kuin 1 momentin palveluissa terveydenhuoltolain 52 §:n 3 momentin mukaisessa ajassa) ja 4 momenttia (asiakasetelin käyttöönottoa eräissä muissa asiaryhmissä). Toisaalta mukana maakuntavalituksena ei ollut 2 momenttia, jonka mukaan maakunta olisi saanut rajata asiakasetelin käyttöönoton laajuutta myös 1 momentissa tarkoitetuissa palveluissa, jos se on välttämättömä palvelukokonaisuuksien toimivuuden tai palvelujen kustannustehokkaan järjestämisen perusteella. Samassa 2 momentissa olisi säädetty myös siitä, että maakunta päättää perusteet, jotka maakunnan liikelaitoksen on otettava huomioon sen määritellessä asiakasetelillä annettavan palvelun tarkempi sisältö. Näin maakuntavalitus olisi tullut kysymykseen vain tarjoamista koskevan ratkaisun ei sisällön osalta, mutta taas 1 momentti olisi lähtökohtaisesti velvoite ja 2 momentti harkinnanvaraisuutta. Pelkästään 2 momentin asiat ilman yksilöpäätöstä eivät olisi olleet täten muutoksenhakukelpoisia hallintovalituksiksi jätettynä. Toisaalta taas 2 momentin kautta olisi tullut sisältö 1 momentin asioille.

Valinnanvapauslain 83 §:n 1 momentin 3 kohta olisi säännelty muutoksenhakua henkilökohtaista budjettia koskevissa asioissa. Valinnanvapauslain 27 §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaista budjettia olisi ollut tarjottava vanhuspalvelulaissa, vammaispalvelulaissa tai kehitysvammalaissa tarkoitetulle henkilölle, jolla on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarve. Valinnanvapauslaissa tällaisesta päätöksestä henkilökohtaisen budjetin tarjoamisesta oli taas tarkoitus ilmeisesti valittaa 83 §:n 3 momentin mukaan, eli hallintovalituksella sitä edeltävine oikaisuvaatimusmenettelyineen. Jos maakunta olisi jättänyt tämän tarjoamatta, tämä olisi ollut muutoksenhakukelpoinen päätös, johon voidaan hallinnollista muutoksenhakua koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti hakea muutosta hallintovalituksella.²³⁹ Sen sijaan maakunnan harkinnanvaraisesta henkilökohtaisen budjetin tarjoamisesta koskevasta yleispäätöksestä myös muille asiakasryhmille (valinnanvapauslain 27 § 2 mom.) olisi säädetty muutoksenhakutiekse maakuntavalitus.²⁴⁰ Joka tapauksessa henkilökohtainen budjetti olisi säädetty yksilön eli asiakkaan oikeudeksi. Valinnanvapauslain 29 §:n mukaan, jos 27 §:n edellytykset asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella olisivat täyttyneet, hänellä olisi ollut oikeus henkilökohtaiseen budjettiin. Asiakkaalla olisi ollut kuitenkin oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta henkilökohtaisesta budjetista, jolloin maakunnan liikelaitos olisi vastannut asiakkaan palvelujen tuottamisesta muulla tavoin.

239 Tällöin muutoksenhakuun oikeutettuja eivät olisi olleet kuin asianosaiset eli lähinnä ne henkilöt, joille henkilökohtaista budjettia ei ole lainsäädännön velvoitteista ja heidän toivomuksestaan tarjottu tai sitä on muutettu. Henkilökohtaista budjettia koskeva päätös olisi ollut tarkoitus olla laajemmin valituskelpoinen kuin palveluseteliä koskeva ratkaisu. Toisaalta henkilökohtaista budjettia koskevat asiat olisivat tuoneet terveydenhuoltoa koskevia asioita hallintopäätösten suuntaan.

240 Lakivaliokunnan mukaan kyse saattaa olla laajentamisen ohella sen supistamisesta. LaVL 12/2018 vp – HE 16/2018 vp, s. 5.

Maakunnan liikelaitos olisi vastannut muulla tavoin myös niiden palvelujen tuottamisesta, joita ei olisi sisällytetty asiakkaan henkilökohtaiseen budjettiin.

Lisäksi maakuntavalitukseksi olisi tehty melko yksittäisiä henkilöitäkin tai ainakin henkilöryhmiä koskevat ratkaisut: 3 momentin mukaanhan²⁴¹ maakunnan liikelaitoksen olisi tullut tarjota asiakkaalle asiakasseteli tuotantovastuulleen kuuluvien muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen palvelujen saamiseksi, jos asiakkaalle ei voida antaa maakunnan liikelaitoksen palveluja terveydenhuoltolain 52 §:n 3 momentin mukaisessa määräajassa.²⁴² Kysymys on siitä, kuinka pienen ryhmän asioista on kysymys.

Toisaalta taas olisi ollut aihetta sille, että kohdan joissakin muissakin asioissa olisi ollut käytettävissä maakuntavalitus suoraan viittauksella, esimerkiksi viimeisen seitsemännen momentin asioissa aivan maakuntavalituksen luonteenkin perusteella valvonnallisena valituksena. Viimeisessä momentissa muun muassa on säädetty siitä, että päätettäessä asiakassetelin käyttöön otosta maakunnan olisi noudettava, mitä järjestämislain 11 §:ssä, terveydenhuoltolain 45 §:ssä ja niiden nojalla säädetään. Maakunta ei olisi saanut ottaa asiakasseteliä käyttöön sellaisissa palveluissa, joissa asiakassetelin käyttöön ottaminen olisi voinut vaarantaa asiakas- ja potilasturvallisuuden tai maakunnan lakisääteisistä tehtävistä suoriutumisen. Maakunta ei olisi saanut sisällyttää asiakassetelillä maksettaviin palveluihin palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jollei tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetä muussa laissa erikseen.

Maakuntavalitus (sitä edeltävine mahdollisine oikaisuvaatimusvaiheineen) olisi ollut käytössä myös valinnanvapauslain 83 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisessa asiassa koskien maakunnan päätöstä poikkeusluvasta, joka koskee suoran valinnan palvelujen kieltä sekä 5 kohdan mukaisesta päätöksestä peruuttaa poikkeuslupa, joka koskee suoran valinnan palvelujen kieltä. Valinnanvapauslain 83 §:n 1 momentin 6 kohta olisi koskenut maakunnan päätöstä palveluntuottajille asetettavista ehdoista.²⁴³

241 Hallituksen esityksessä todetaan, että 27 § 2 momentin mukainen ratkaisu olisi sellainen maakunnan päätös palveluista, jotka eivät kohdistuisi yksittäiseen asianosaiseen, vaan olisivat maakunnan asukkaita ja valinnanvapauspalveluntuottajiksi hakeutuvia tuottajia yleisesti koskevia päätöksiä, jolloin maakuntavalitus olisi tarkoituksenmukainen muutoksenhakekeino päätökseen. HE 16/2018 vp, s. 310. Maakuntavalitus on kuitenkin ulotettu myös 3 momenttiin.

242 Lähtökohtaisesti tämä on yleinen ratkaisu, mutta jossakin tilanteessa saattaa olla yksikölinen erikoissairaanhoidon koskeva ratkaisu. Terveydenhuoltolain (1326/2010) 52 §:n 3 momentin mukaan hoidon tarpeen arvioinnin perusteella lääketieteellisesti, hammaslääketieteellisesti tai terveystieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito ja neuvonta on järjestettävä ja aloitettava hoidon edellyttämä kiireellisyys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa, kuitenkin kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun hoidon tarve on todettu.

243 Maakunnan päätöksellä palveluntuottajille asetettavista ehdoista olisi tarkoitettu 43 §:n 1 momentissa maakunnan hallintopäätöksellään 42 §:n nojalla palveluntuottajille asetettavia ehtoja. Maakunta olisi voinut muuttaa päätöstä, jos ehtojen muuttaminen olisi ollut tarpeen lainsäädännön muutoksen, maakunnan järjestämisvastuun tai järjestämislain 14 §:n mukaisen palvelustrategian toteuttamiseksi.

Valinnanvapauslain 83 §:n 1 momentin 7 kohdan kohdalla viittaus oli tehty 64 §:ään vähän yllättäen kokonaisuudessaan. Näin siitä huolimatta, että siinä on kolme momenttia, jotka eivät harkintavaltaa sisältäen olennaisesti poikkea edeltävien valinnanvapauslain sisäisten viittausten sisällöllisestä rakenteesta. Valinnanvapauslain 64 § olisi antanut maakunnalle toimivaltuuden päättää osana palvelujen tuotannon ohjausta suoran valinnan palveluntuottajille maksettavista korvauksista niiltä osin kuin ei muuten säädetty. Maakunnan olisi tullut osoittaa liikelaitoksen sosiaali- ja terveyskeskukselle ja suunhoidon yksilölle korvaus samoin yleisin perustein kuin muillekin suoran valinnan palvelujen tuottajille. Maakunta olisi voinut muuttaa suoran valinnan palveluista maksamiensa korvausten määrää ja perusteita 49 §:n mukaisesti. Tämä olisi perustunut taas suoran valinnan palveluista tehtävään hallintosopimukseen yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan ja maakunnan välillä. Sopimus olisi ollut edellytys 48 §:n mukaisesti ennen kuin yksityinen palveluntuottaja olisi voinut aloittaa suoran valinnan palvelujen tuottamisen.

Valinnanvapauslain 83 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan maakuntavalitus oikaisuvaatimuksineen olisi koskenut maakunnan liikelaitoksen päätöstä asiakassetelipalveluntuottajille maksettavista korvauksista. Valinnanvapauslain 24 §:n 6 momentin mukaan asiakassetelin arvon olisi tullut olla sellainen, että asiakkaalla olisi ollut tosiasiallinen mahdollisuus valita maakunnan hyväksymä palveluntuottaja. Asiakassetelin arvoa määriteltäessä olisi tullut lisäksi otettavaksi huomioon kustannukset, jotka olisivat aiheutuneet maakunnan liikelaitokselle vastaavan palvelun tuottamisesta.

Valinnanvapauslain 83 §:n 3 momentissa olisi säädetty niistä maakunnan päätöksistä, joista olisi valitettu suoraan hallintovalituksella hallinto-oikeuteen. Näitä olisivat olleet valinnanvapauslain 47 §:n päätökset yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan tai asiakassetelipalveluntuottajan hyväksymisen peruuttamisesta.

Valinnanvapauslain 83 §:n 4 momentin mukaan muuhun päätökseen olisi saanut ensin vaatia oikaisua maakuntalain 130 §:n 2 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta. Maakuntalakiehdotusten mukaisten muutoksenhakumahdollisuuksien käyttöä pidettiin perusteltuna esimerkiksi silloin, kun päätös olisi ollut luonteeltaan abstrakti, esimerkiksi kaikkia palveluntuottajia koskeva ja epäsuorasti laajaan joukkoon maakunnan asukkaita vaikuttava. Hallintovalitus olisi ollut taas keskeinen oikeussuojakeino, kun kyse olisi ollut yksittäiseen asianosaiseen kohdistuvasta hallintopäätöksestä.²⁴⁴

Sosiaali- ja terveysministeriön taholta annetussa selvittävässä lausunnossa (9.5.2018) todetaan, että ”muuhun päätökseen saisi vaatia oikaisua maakuntalain 130 §:n 2 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisua voisi vaatia

244 LaVL 12/2018 vp – HE 16/2018 vp, s. 2.

maakunnan toimivaltaiselta toimielimeltä tai viranhaltijalta. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voisi tehdä hallintovalituksen hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Päätöksiä, joista voisi tehdä hallintolain mukaisen oikaisuvaatimuksen olisivat 20 §:n 4 momentin, 21 §:n 2 momentin ja 22 §:n 2 momentin mukainen maakunnan päätös siitä, voiko asiakas vaihtaa sosiaali- ja terveyskeskusta, suunhoidon yksikköä tai maakunnan liikelaitosta tai sen palveluyksikköä määrääjasta riippumatta muusta maakunnan harkitsemasta perustellusta syystä. Lisäksi hallintovalituksen voisi tehdä maakunnan liikelaitoksen päätöksestä koskien henkilökohtaisen budjetin myöntämistä (30 §) ja sen muuttamista (31 §). Edellä mainitut päätökset palveluntuottajan tai palveluyksikön vaihtamisesta ja henkilökohtaisesta budjetista kohdistuvat yksittäiseen asiakkaaseen, jolloin hänellä on oikeus vaatia päätöksen oikaisua ja tehdä oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä hallintovalitus. Hallintovalituksen voisi tehdä myös suoran valinnan palveluntuottajan ja asiakassetelipalveluntuottajan hyväksymistä (46 §) koskevasta maakunnan päätöksestä. Palveluntuottajan hyväksymistä tai hyväksymättä jättämistä koskeva maakunnan päätös kohdistuisi asianomaiseen palveluntuottajaan, jolloin asianomaisen olisi mahdollista vaatia päätökseen oikaisua ja tehdä edelleen oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä hallintovalitus.”²⁴⁵

Valmisteluvaiheessa puhuttiin paljon asiakassuunnitelmista, joiden perusteella ohjataan palvelujen käyttöä. Keskeisenä työvälineenä palvelujen yhteensovittamisessa asiakastasolla olisi ollut palvelutarpeeseen perustuva asiakassuunnitelma, joka laadittaisiin tarvittaessa.²⁴⁶ Se olisi sisältänyt suunnitelman kaikista asiakkaan sosiaali- ja terveyspalveluista tuottajasta riippumatta. Sote-keskuksen ja suunhoidon yksikön tuottajalla olisi säilynyt aina kokonaisvastuu asiakkaan saamasta palvelukokonaisuudesta, myös tilanteissa, joissa se hankkii tai tuottaa palveluita yhdessä muun palveluntuottajan kanssa.²⁴⁷ Suunnitelma ei olisi hallintopäätös eikä se sisällä erillisiä hallintopäätöksiä, vaan nämä tulisi tehdä tämän perusteella.

Lakivaliokunta lausunnossaan (LaVL 28/2018 vp) katsoi, että hallituksen esityksen perusteluissa oli esitetty eräitä pulmallisia lausumia erityisesti asiakassuunnitelman ja asiakassetelin muutoksenhakukelvottomuudesta. Lakivaliokunta korosti perustuslakivaliokunnan tavoin (PeVL 15/2018 vp) sitä, että esityksen perusteluissa ei voida sulkea pois oikeutta muutoksenhakuun. Tästä erillinen kysymys on substanssisäännösten ja lainsäädännön selkeys,

245 Sosiaali- ja terveysministeriö 9.5.2018. Valinnanvapausehdotus (HE 16/2018 vp) – perustuslakivaliokunnan toimittamat lisäkysymykset valtiosääntöasiantuntijoille (kysymykset 3, 6 ja 7. Kysymys 6. Onko oikeusturvaa koskeva sääntely (erityisesti 82 ja 83 §) riittävää ja asianmukaista? <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMeta-tieto/Documents/EDK-2018-AK-189035.pdf>.

246 Lainsäädännössä on kuitenkin useita veloitteita palvelusuunnitelman laatimisesta ja laatimattomuus saat-
taa olla myös virkavirhe.

247 Maakunta- ja sote-uudistuksen lainsäädäntö. Tiivistelmä lakiesitysten keskeisistä asioista. Maakunta- ja sote-uudistus. Valtioneuvosto 8.3.2018.

jotta niistä käy muun muassa selkeästi ilmi, milloin käsillä on päätöstilanne, jossa on kyse asiaosaisen oikeuksista tai velvollisuuksista.²⁴⁸ Periaatteessa tarpeen vaatiessa valituskel-
poisen hallintoasian käsitettä voidaan täsmentää yleislaissa tai erityislainsäädännössä.²⁴⁹

Perustuslakivaliokunta oli valinnanvapauslakia koskevassa lausunnossaan pitänyt asiakas-
suunnitelmaa koskevaa sääntelyä periaatteessa merkittävänä. Valinnanvapausjärjestel-
mässä asiakassuunnitelma olisi ollut samaan aikaan eri toimijoiden keskinäisen informaatio-
ohjauksen, maakunnan liikelaitoksen järjestämisvastuutehtävien tosisiallisen hoidon,
asiakkaan ja palveluntuottajan välisen vuorovaikutuksen sekä oikeudellisten velvoitteiden
jakamisen väline. Valiokunta oli kuitenkin edellyttänyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunta
täsmentää sääntelyä siten, että siitä käy selvästi ilmi, miltä osin suunnitelma on palvelun-
tuottajia sitova ja asiakkaalle ja potilaalle oikeuksia luova. ”Siltä osin kuin asiakassuunnitel-
maa pidettäisiin sitovana, asiakkaalla tuli olla käytettävissään oikeusturvakeino silloin, kun
suoran valinnan palveluntuottaja ei ole noudattanut asiakassuunnitelmaa.” Tämän täsmen-
täminen oli ollut edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voitiin käsitellä taval-
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.²⁵⁰

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti asiakassuunnitelman muuttamista sitomattomaksi ja
valinnanvapauslain täsmentämistä siten, että sitomattomuus ilmenee laista. Asiakassuun-
nitelman sitomaton luonne olisi ilmennyt suoraan valinnanvapauslakiesityksen 5 §:n 5 mo-
mentista, jonka mukaan asiakassuunnitelma ei olisi luonut asiakkaalle oikeutta palveluihin
ja asiakkaan oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja oikeus saada sosiaalipalvelu-
jen antamista koskeva päätös määräytyy muun lainsäädännön perusteella.

Perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 65/2018 vp) katsoi, että sosiaali- ja ter-
veyslautakunnan ratkaisu poisti suunnitelman muutoksenhakukelpoisuutta koskevan

248 LaVL 12/2018 vp – HE 16/2018 vp, s. 6. Tarkoituksena oli, että asiakassuunnitelma ei olisi ollut, kuten yleensä
vastaavat käytössä olevat palvelusuunnitelmatkaan, muutoksenhakukelpoinen päätös, vaan suunnitelma, joka
toimisi asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun ja palvelujen yhteensovittamisen työkaluna.
LaVL 12/2018 vp – HE 16/2018 vp, s. 9. Myöskään asiakassetelin antamisesta hallituksen esityksen mukaan ei ollut
tarkoitus tehdä valituskelpoista päätöstä, kuten periaatteessa tilanne on tälläkin hetkellä. Perustelu valituskelvo-
tomuudelle oli toiminnan tosiasiallinen luonne hallituksen esityksen mukaan. HE 16/2018 vp, s. 248. Päätelmää
lakivaliokunta ja perustuslakivaliokunta (PeVL 15/2018 vp) pitivät kuitenkin outoina, koska asiakasseteli oli tarjot-
tava asiakkaalle, jos palvelutarpeen arvioinnin perusteella edellytykset maakunnan käyttöön ottaman asiakasse-
telin saamiselle täyttyvät. Lainsäädännössä on tällöin riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen
syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Asiakassetelin antamista koskevassa päätöksessä samoin kuin setelin
arvoa koskevassa ratkaisussa on kyse perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettusta oikeudesta. Päätöksestä on
siten muutoksenhakuoikeus. Tämä ei edellyttäisi kuitenkaan erityissäännöstä valinnanvapauslain muutoksenha-
kusäännökseen, vaan sitä sovelletaan siten kuin 83 §:n 3 momentissa säädetään hallintovalituksella. Asiakassetelin
antamista koskevasta asiasta olisi myös tullut tehdä kirjallinen päätös ja siinä olisi tullut määritellä asiakassetelin
arvo. Päätös ei siis koskenut asiakkaan oikeutta itse palveluun tai hoitoon vaan tämä ratkaisu oli tehty jo aiemmin.
Valitus ei siis kohdistuisi itse palveluun tai hoitoon. Vaikka asia olisi voitu viedä myös maakunnan käsiteltäväksi 82
§:n mukaan, myös tuli olla muutoksenhakumahdollisuus. LaVL 12/2018 vp – HE 16/2018 vp, s. 13-14.

249 Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19, s. 65.

250 PeVL 15/2018 vp – HE 16/2018 vp, HE 15/2018 vp, s. 26-28.

ongelmallisuuden perustuslain 21 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä asiakassuunnitelman oikeudellinen merkitys sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamisessa oli kuitenkin edelleen epäselvä. Toisaalta nyt asiakassuunnitelmalle uudistuksen yhteydessä asetetut tavoitteet eivät täyttyneet. Perustuslakivaliokunnan mielestä asiakassuunnitelmaa koskevaan sääntelyyn tehdyt muutokset vähensivät olennaisesti maakunnan mahdollisuuksia taata sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus ja laatu. Asiakassuunnitelman sisältö jäi epäselväksi ja sääntelyä oli valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä täsmentää olennaisesti. Perustuslakivaliokunta katsoi, että asiakassuunnitelman muuttamisesta tuli säätää ehdotettua tarkemmin ja merkittävät, palvelutarpeen arviointiin kytkeytyvät muutokset asiakassuunnitelmaan oli tehtävä palveluista viime kädessä vastuussa olevan maakunnan liikelaitoksen toimesta.²⁵¹

3.4 Maakunnan muut kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät – valituslajien yleiskartoitus

Sosiaali- ja terveydenhuolto sai maakuntauudistuksessa²⁵² näkyvän aseman sen ollessa sen eräänlainen käynnistäjä. Maakuntalain 6 §:ssä oli ollut tarkoitus säätää tehtävänalat, eli toisin kuin kuntalaissa, maakunnan toimialasta ei olisi tullut samassa määrin yleistä. Myös maakuntalain 7 §:ssä olisi säädetty järjestämismvastausta, joihin ei lukeutunut erikseen itse ottamiaan tehtäviä, eli tehtävien olisi tullut kuulua 6 §:n alaan. Päätöksentekoon muutoksenhaku olisi tapahtunut erityislainsäädännön tai maakuntalain perusteella.

Seuraavaksi käydään yleisluontoisesti läpi valitusteitä maakuntien muiden tehtävien näkökulmasta. Maakunnan tehtävät 6 §:n mukaisesti olisivat tulleet olemaan:²⁵³

- *sosiaali- ja terveydenhuolto,*
- *hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuki kunnille,*
- *alueellinen alkoholihallinto,*
- *pelastustoimi,*

251 PeVL 65/2018 vp – HE 15/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp, HE 16/2018 vp, s. 34–37.

252 Todettakoon, että itsehallintoa kuntaa laajemmalla alueella oli suunniteltu toteutettavaksi heti itsenäistymisen alusta alkaen silloisen hallitusmuodon (94/1919) 51 §:n lakivarauksen perusteella. Uudistus jäi toteuttamatta liittyen ilmeisesti pelkoihin sen kustannuksista sekä sen hetkessä poliittisessa tilanteessa. Ks. *Sippola* 2016, s. 9–19.

253 Luettelosta on kursivoitu erityisesti niitä maakuntien tehtäväksi suunniteltuja alueita, joissa olisi tehty erityisesti muutoksenhakukelpoisia päätöksiä jo sitä koskevan lainsäädännön perusteella. Periaatteessa maakuntavalituksena valituskelpoiseksi olisi tullut myös muille alueille kuuluvaa päätöksentekoa, esimerkiksi jos maakunnan jossakin suunnitteluasiassa olisi katsottu ottaneen sitovan kannanoton valtion suuntaan omassa lausunnossaan. Tällöin rajanvetona olisi ollut siis kysymys lopullisen hallintopäätöksen ja yleensä valmistelun välillä.

- *terveydensuojelu, tupakkavalvonta, elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut,*
- *maatalous ja maaseudun kehittäminen,*
- *maataloustuotteiden markkinajärjestelyt, maatalouden tuotantopanosien turvallisuus, laatu ja käyttö sekä kasviterveydenvalvonta,*
- *kalatalous ja vesitalous,*
- *aluekehittämisympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen, näihin liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen, kulttuurin edistäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotouttamisen edistäminen,*
- *alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu,*
- *maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus,*
- *kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen,*
- *luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen ja kulttuuriympäristön hoito,*
- *liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö ja toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun,*
- *yksityisteitä ja liikkumisen ohjausta koskevat valtionavustustehtävät,*
- *vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyyn liittyvät valvontatehtävät,*
- *alueellisen liikuntaneuvoston asettaminen yhteistyössä muiden maakuntien kanssa sekä liikunnan edistäminen maakunnassa alueellisen liikuntaneuvoston toiminnan kautta sekä ulkoilureittitehtävät,*
- *maakunnallisen identiteetin edistäminen alueella yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa,*
- *kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamista,*
- *vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta,*
- *vesien ja merensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu,*
- *ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietouden parantaminen,*

- maakunnan varautuminen ja alueellisen varautumisen yhteensovittaminen,
- *maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen järjestäminen ja poronhoitajien sijaisavun kustannusten korvaaminen,*
- alueelliset romanasian neuvottelukuntia ja romanasioita koskevat tehtävät,
- yhteispalvelujen alueellinen järjestäminen ja kehittäminen.

Lisäksi maakunta olisi voinut hoitaa pykälän 2 momentin mukaan tehtäviä liittyen liikennepalveluihin, saaristoliikenteen suunnitteluun ja järjestämiseen, kaikkien alueen kuntien kanssa tehdyllä sopimuksella siirtämiä 1 momentin alaan kuuluvia tehtäviä, rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen järjestämisen tehtäviä sekä maakunnan tehtäviin liittyviä kansainvälisiä ja Euroopan unionin asioita ja yhteyksiä. Muitakin tehtäviä olisi maakunnalla voinut olla, mutta näistä olisi täytynyt säätää laissa pykälän 3 momentin mukaan.

Monet maakunnille siirtyviksi suunnitellut tehtävät, kuten sosiaalihuolto, on säännelty erityislainsäädännöllä myös muutoksenhaun osalta. Tällöin kyse on yleensä erityislainsäädännön nojalla hallintovalituksesta. Huomattava osa toiminnasta on tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi katsottavaa, missä kyse olisi maakunnan tasolla ollut yleisten puitteiden järjestämisestä. Päätökset olisivat olleet tällöin luonnehdittavissa tosiasialliseksi tai valmisteluvaksi toiminnaksi. Eräiden yksilöön kohdistuvien toimenpiteiden osalta järjestely on tehty lausuntojen antamiseksi siten, että lopullisen muutoksenhakukelpoisen ratkaisun tekee joku muu taho eli esimerkiksi työvoimapalvelujen osalta Kansaneläkelaitos tai yksityiset työttömyyskassat.²⁵⁴

Kun asioita olisi siirretty kunnilta maakunnille perusjako kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen välillä on tehty jo aikaisemmin. Myös tähän liittyen voidaan miettiä, onko valituslaji joka tapauksessa asianmukainen. Sen sijaan, jos tehtäviä olisi siirretty valtion viranomaisilta, tähän valituslajiin väliseen kysymykseen ei ole varsinaisesti otettu aikaisemmin missään vaiheessa kantaa. Tällöin sääntelyä yhdenmukaistettaessa olisi jouduttu tekemään valintoja sen suhteen, olisiko jaettu samoin näissä valtiolta maakunnille siirtyvissä tehtäväkokonaisuuksissa asioita maakunta- ja hallintovalituksilla ratkaistaviin. Tässä merkityksessä voidaan ottaa esiin joitakin näitä sektorihallintoa sääntelevistä laeista niiden muutoksenhakusääntelyn näkökulmasta.²⁵⁵

254 Tällöin pitää olla mahdollisuus muutoksenhaussa arvioida valittajan vaatimuksesta myös annettuja lausuntoja tai laadittuja suunnitelmia. Esim. PeVL 42/2010 vp – HE 185/2010 vp, s. 3–5. Tosiasiallisesta toiminnasta ja sen valituskelvottomuudesta ei säädetä erikseen. PeVL 32/2012 vp – HE 133/2012 vp, s. 2. Muutoksenhaun sääntely ja valituskiellot julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta säädetyn lain (916/2012) 14 luvun 1 §:ssä.

255 Ehdotettuja muutoksia sisältyy jo, HE 14/2018 vp, mutta vaikuttaa siltä, että säännösten rakenne pitkälti aiotaan säilyttää ja vain muuttaa viranomaisten nimet. Lähtökohtaisesti näitä tehtäviä koskevat säädösmuutokset ehdotetaan tehtäväksi erillisillä hallituksen esityksillä. HE 14/2018 vp, s. 46.

Peruslähdekohta eri sektorihallinnon sääntelyratkaisuihin on se, että muutoksenhausta säädetään valtion viranomaisen ja kunnan viranomaisten päätöksiin joko erillisissä pykälissä tai useimmin samassa pykälässä ja valituslajiksi hallintovalitus siten, että lähtökohtaisesti edellytetään oikaisuvaatimuksen tekemistä ennen hallintovalituksen tekemismahdollisuutta. Erikseen säädetään tämän jälkeen siitä, että oikaisuvaatimukseen annetusta ratkaisusta voidaan valittaa hallinto-oikeuteen hallintovalituksella ja tässä yhteydessä säädetään myös erikseen niistä asiaryhmistä, joissa oikeusturvan joutuisuuden vuoksi edelleen katsotaan aiheelliseksi se, että oikaisuvaatimusmenettelyvaihetta ei ole ja viranomaisen päätöksestä voidaan suoraan valittaa. Kolmantena säänneltävänä asiaryhmänä tulee sitten kysymykseen ne ratkaisut, joista valitetaan kuntalain mukaan myös kuntalain edeltävien oikaisuvaatimusmenettelyineen. Nämä ovat yleensä erilaiset valvontasuunnitelmat ja kunnalliset taksat, Maksupäätöksistä osana luvan myöntämistä valitetaan yleensä kuten luovasta. Valvonnallisista vuosittaisista maksuista, jotka peritään yleisen taksan perusteella, ei katsota edes tehtävän aina erillisiä päätöksiä, vaan niihin muutoksenhakutienä on yleisesti käytettävissä perustevalitus.

Valtiolta maakunnille siirrettävistä tehtäväkokonaisuuksista yksi olisi ollut alueellinen *alkoholihallinto*, jonka sisältö on kuitenkin riippuvainen alkoholilainsäädännön kokonaisuudistuksesta. Aluehallintovirastojen tehtäväkenttään kuuluneen alueellisen toiminnan kohdalla on pyritty noudattamaan yhteisiä suuntaviivoja. Muutoksenhaku tapahtuu *alkoholilain* (1102/2017) 80 §:n mukaan. Muutosta sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston perimistä maksuista ja aluehallintoviranomaisen perimistä maksuista haetaan oikaisuun jälkeen hallintolainkäyttölain mukaan. Muuten päätökseen, johon ei ole säädetty 82 §:n mukaista valituskieltoa, saa hakea muutosta suoraan hallinto-oikeudelle hallintolainkäyttölain mukaan lain 81 §:n mukaisesti.

Alkoholivalvonnan tehtäviä oli suunniteltu koordinoitavaksi kunnille tässä vaiheessa kuuluvien ja maakunnalle siirtyvien *tupakkavalvonnan* tehtävien kanssa.²⁵⁶ Kummassakin kokonaisuudessa tehdään ratkaisuja, joissa valituslajina on oikaisuvaatimuksen jälkeen hallintovalitus. Tupakkalain (549/2016) 106 §:ssä on kuitenkin viittaus myös kuntalain mukaiseen muutoksenhakuun. Muutoksenhausta 84 §:ssä tarkoitettua valvontasuunnitelmaa sekä 90 ja 91 §:ssä tarkoitettua taksoja (hakemusten ja ilmoitusten käsittelystä perittävät maksut ja tupakkalain valvontamaksut) koskeviin päätöksiin säädetään kuntalaissa. Aikaisemmin myös kunnallisvalitus oli valituslajina tupakkatuotteiden vähittäismyyntilupia koskevissa asioissa, mutta tämä muutettiin uudessa tupakkalaissa.²⁵⁷ Sekä alkoholi- että tupakka-asiat valvonnallisina asioina olisi myös periaatteessa tullut siirtää maakuntalain 72 §:n mukaan viranhaltijatasolle ratkaistaviksi. Kuitenkin siis erityislainsäädännön mukaan

256 Alkoholivalvonta on nähty myös laajemmassa sosiaali- ja terveydenhuollollisessa näkökulmassa, mikä perustelisi niiden siirtämistä maakuntien tehtäväksi. HE 15/2017, s. 309.

257 HE 15/2016 vp, s. 18, 128; HE 58/2016 vp.

oikaisuvaatimusvaihetta ei tulisi osassa asiaryhmissä, kuten juuri esimerkiksi alkoholilain ja tupakkalain valvontaratkaisuihin, mikä itsessään on yleisen linjan mukainen.²⁵⁸

Pelastustoimen osalta kysymys on pitkälti tosiasiallisen toiminnan järjestämisestä. Pelastuslain (379/2011) 104 §:n muutoksenhakusäännöksen mukaan muutoksenhaku 96 §:n 1 momentissa ja 102 §:ssä tarkoitettuun päätökseen tapahtuu hallintolainkäyttölain mukaan oikaisuvaatimusvaiheen kautta. Kuitenkin 29 §:n nojalla tehtyyn alueen pelastustoimen palvelutasopäätökseen, 59 §:n 3 momentin nojalla tehtyyn nuohouksesta perittävään maksua koskevaan päätökseen ja 96 §:n 2 momentin nojalla tehtyyn perittävien maksujen suuruutta koskevaan päätökseen saa hakea muutosta siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään. Pelastustoimen 59 §:n säännös sisältää sekä yleisen päätöksentason pelastustoimen toteuttamisesta alueella (vastaavatyypisesti, kuten jätehuollon osalta) että perittävien maksujen suuruudesta. Kyse ei ole tältä osin suoraan yksilötason päätöksentöstä, joten valvonnallinen kunnallis- tai maakuntavalitus on näin ollen sopivampi. Samoin 29 §:n osalta voidaan esittää samantyyppisiä näkemyksiä. Pelastuslain 96 § sääntelee sekä yleisiä päätöksiä maksujen suuruuksista (taksasta) että yksittäisten suoritteiden maksupäätöksiä.

Terveysuojelun ja elintarvikevalvonnan osalta terveydensuojelulain (763/1994) 56 §:n mukaan pääsääntöisesti valituslajina on hallintovalitus. Myös kunnan viranhaltijan päätöksestä kunnan terveydensuojeluviranomaiselle tehdyn oikaisuvaatimuksen jälkeen (oikaisuvaatimusaika 14 päivää) valitetaan hallintovalituksella. Lain 56 §:n 5 momentin mukaan valvontasuunnitelmasta, terveydensuojelujärjestyksestä (51 § 3 mom.) ja taksapäätöksestä (50 § 2 mom.) haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään.²⁵⁹ Elintarvikelain (23/2006) 73 §:ssä ja 74 §:ssä säädetään toisin kuin monissa muissa toimintojen valvontaa liittyvissä laeissa erikseen muutoksenhausta valtion viranomaisen ja kunnan viranomaisen ratkaisuun. Lisäksi säädetään muutoksenhausta erikseen koskien lihan tarkastuspäätöstä (75 §) ja ensisaapumistoimintaan liittyvään päätökseen (76 §). Lain 63 §:n mukaiset kiireelliset toimet ovat muutoksenhakukelvottomia, koska ne tulee viedä kunnan valvontaviranomaisen käsiteltäväksi ja vasta kunnan toimitelmin tekee valituskelpoisen ratkaisun. Kunnan viranhaltijan tekemään ratkaisuun saa vaatia oikaisua 14 päivän kuluessa lain mukaisia tehtäviä hoitavalta toimielimeltä. Pykälään säätämisen jälkeen tehdyt viittaussäännökset ovat tehneet pykälän rakenteen vaikeaksi. Lähtökohtaisesti valituslajina on hallintovalitus.

258 Ks. HE 14/2018 vp, s. 405–406 Valvira ja kunta korvattu Valtion lupa- ja valvontavirastolla ja maakunnalla.

259 Sääntelyssä on taksan ja maksun osalta erityyppisiä ratkaisuja. Toisinaan säädetään erikseen siitä, että kunnan on päätettävä taksasta ja erillisessä säännöksessä perittävästä maksusta. Näiden välinen suhde ei ole aina selkeä valituslajinkaan suhteen. Esimerkiksi taas tupakkalain 106 §:n muutoksenhakusäännöksessä todetaan, että muutoksenhausta sekä 90 § ja 91 §:issä tarkoitettuja taksoja koskeviin päätöksiin säädetään kuntalaissa. Näissä säännöksissä säädetään sekä perittävistä käsittely- ja valvontamaksuista sekä yleisesti näitä koskevasta vahvistetavasta taksasta. Sääntelyssä kannattaisi olla selkeämpi siinä, milloin on kyse taksasta ja milloin maksusta, ja onko aiheellista ulottaa valituslajina kunnallisvalitus siis kumpia päätöksiä koskeviksi.

Vain kunnallista valvontasuunnitelmaa, kunnallisia elintarvikemääräyksiä ja maksuja koskevaa taksaa koskevaan päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään.²⁶⁰

Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan ja eläinlääkäripalvelujen kohdalla on ollut vireillä eläinsuojelulain kokonaisuudistus. Hallituksen esitys eläinten hyvinvoinnista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi oli eduskunnan käsiteltävänä, mutta sen käsittely keskeytettiin muun muassa sen vuoksi, että valvonta-asiat olivat sidoksissa maakunta- ja sote-uudistukseen. Tarkoituksena oli, että nykyinen eläinsuojelulaki kumottaisiin. Kunnat eivät tällä hetkellä toimi varsinaisesti eläinsuojelun tarkoittamina valvontaviranomaisina, vaikka niillä on eläinlääkintähuoltolain (765/2009) mukaan velvollisuus laatia suunnitelmia muun muassa eläinten hyvinvoinnin valvonnan järjestämisestä alueellaan.²⁶¹ Eläinlääkintähuoltolain 35 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhausta kunnan viranomaisen päätökseen säädetään kuntalaissa (365/1995). Tällaisiksi kuntalain mukaan muutoksenhakukelpoisiksi on säädetty esimerkiksi lain 11 §:ssä tarkoitettua kunnan suunnitelmaa koskevat päätökset.²⁶² Eläinlääkintähuoltolaki oli tarkoitettu muutettavaksi maakuntauudistuksen yhteydessä laiksi eläinlääkäripalveluista.²⁶³

Kasviterveydenvalvonnan toimeenpano on ollut pitkälti valtion viranomaisten toimeenpanemaa, joten muutoksenhaun lajina on ollut hallintovalitus. Myös esimerkiksi perusteettoman edun palautustilanteista on säädetty valitettavan (laki kasviterveyden suojelemisesta 702/2003, 34 §). Maatalouteen liittyvä taustapäätöksenteko kuuluu paljolti valtion viranomaisille. Maataloustuen toimeenpanosta annetun lain (192/2013) 54 §:n kohdalla kunnan viranomaisen päätökseen vaaditaan oikaisua ELY-keskukselta ennen valittamista Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen pois lukien Ahvenanmaan erityissääntely ja porotalouteen liittyvissä kysymyksissä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen. Kunta (kuntayhtymä tai yhteistoiminta-alue) tekee ratkaisuja 11 §:n mukaan muun muassa suorista tuista ja palkkion myöntämisestä ja tukioikeuksien siirtämisestä. Tämä sääntelykokonaisuus kertoo siitä, että ELY-keskuksen tehtävien siirrossa olisi tullut ottaa huomioon hyvin erityyppisiä sääntelykokonaisuuksia ja mietittäväksi suhdetta Maaseutuvirastoon valtion viranomaisena.

Yksityisteitä ja liikkumisen ohjausta koskevien valtionavustustehtävien osalta päätöksenteko on tällä hetkellä pitkälti valtion viranomaisilla, vaikka periaatteessa myös kunnat voivat edelleen avustaa.²⁶⁴ Yksityistielain (560/2018) 88 §:n mukaan ELY-keskuksen jakamaa valtionavustusta koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

²⁶⁰ HE 53/2005 vp, s. 71, 108.

²⁶¹ HE 154/2018 vp, s. 1, 12.

²⁶² HE 81/2009 vp, s. 46.

²⁶³ HE 154/2018 vp, s. 157.

²⁶⁴ Yksityistielain kokonaisuudistuksen yhteydessä lakkautetaan kuntien tielautakunnat. HE 147/2017 vp, s. 1; HE 11/2018 vp, s. 1.

Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyyn liittyvät valvontatehtävien kohdalla kunnille kuuluu tehtäviä muun muassa kemikaalilain (599/2013) ja ympäristönsuojelulain (527/2014) perusteella. Kemikaalilain mukaisessa muutoksenhaussa (55 § 3 mom.) on viittaus ympäristönsuojelulain muutoksenhakuun kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaisusta. Ympäristönsuojelulain (527/2014) 190 §:n 1 mom. mukaan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen hallintovalituksella. Jatkovalittamisessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellytetään valituslupaa. Ympäristönsuojelulain 190 §:n 4 mom. mukaan kunnan ympäristönsuojelumääräysten hyväksymisestä sekä käsittelymaksua koskevaa taksaa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin kuntalaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Perusteiltaan *vesihuoltoon* liittyen vesihuoltolain (119/2001) 32 §:n muutoksenhakusäännöksen mukaan kunnan viranomaisen 8 §:n (vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen hyväksyminen) ja 17 a §:n (huleveden viemäröinnin järjestäminen) nojalla antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Jatkovalitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Muusta valvontaviranomaisen tämän lain nojalla antamaan päätökseen sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen 11 §:n nojalla antamaan päätökseen saa hakea valittamalla hallinto-oikeuteen hallintovalituksella. Vesihuoltolain muutoksenhakusäännöksessä on vähän poikkeuksellisesti säännelty ensin niistä asioista, joista valitetaan kunnallisvalituksella ja vasta tämän jälkeen muutoksenhaku hallintovalituksesta.

Maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen järjestämisen ja poronhoitajien sijaisavun kustannusten korvaamiseen liittyvien tehtävien kohdalla keskeinen laki on maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki (1231/1996). Paikallishallinnosta ja lomituspalvelujen järjestämisestä vastaavana paikallisyksikkönä toimii joko kunta tai eläkelaitoksen oma paikallisyksikkö. Muutoksenhaku tapahtuu lain 43 §:n mukaan hallintovalituksella siten, että paikallisyksikön päätökseen on haettava ensin oikaisua eläkelaitokselta. Eläkelaitoksen ja kunnan väliset toimeksiantosopimuksesta johtuvat erimielisyydet käsitellään hallintoriita-asiana.²⁶⁵

Lähtökohtaisesti kuntien perimien erilaisten maksujen ja taksojen kohdalla valituslajina on kunnallisvalitus. Tämä liittyy kiinteästi kuntien itsehallintoon taloudellisesta näkökulmasta. Kaikki kuntalaiset myös voivat valvoa kuntansa taloutta. Maksupäätöksestä lupapäätöksen ja tämällytyypisen hallintopäätöksen yhteydessä on haettu muutosta taas

265 Poronhoitajien sijaisavusta annetun lain (1238/2014) 14 §:n mukaan muutoksenhaku tapahtuu valittamalla Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen. Kuitenkin valituskirjelmä tulee toimittaa Melalle (maatalousyrittäjien eläkelaitos), jonka on oikaistava päätös, jos se hyväksyy valituksen kaikilta osin. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

hallintovalituksella. Kyse on kuitenkin yksittäistä tahoja koskevasta päätöksenteosta ja harvemmin muilla kuin maksun kohteella on intressiä hakea muutosta ja maksukysymyseen saattaa liittyä myös salassapitoperusteitakin. Ratkaisuna on käytetty myös perustevalitusta, ja on katsottu, että toistuvista maksusuoritteista ei tehdä varsinaisia päätöksiä. Jossakin määrin sääntelyä voisi kuitenkin selkeyttää sen suhteen, milloin on kysymys tak-sasta ja milloin taksan perusteella perittävästä maksusta, ja milloin maksu liittyy lupaan ja milloin yleensä on kyseessä valvontamaksu, ja näiden säännösten valituslajiin ja valituskel-poisuuteen.

4 Kunnallisvalitukset hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Tässä osiossa selvitetään sitä, kuinka kunnallisvalituksia nimenomaan kunnallisasioissa on käsitelty hallintotuomioistuimissa. Kunnallisasioita tarkastellaan sekä tilastollisesti että parilta vuodelta myös tarkemmin laadullisesti. Tarkoituksena on taustoittaa muodostumassa olevaa sääntelytilannetta, jossa periaatteessa kaikki muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulee menemään valitusluvan taakse pois lukien suoraan kuntalain mukaan tapahtuva muutoksenhaku. Kunnallisvalituksen ollessa valituslajina ei ole käytössä yleisesti valituslupaa. Sen sijaan laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tuo ja maakuntalaki toteutuessaan olisi tuonut korkeimman hallinto-oikeuden pääsääntöisesti valitusluvan taakse, kun taas kuntalain mukaan pääsisi edelleen valittamaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Haettaessa muutosta kunnallisvalituksella valituslupajärjestelmä on tuotu erityisesti ympäristöön liittyviin kysymyksiin.

Tässä selvityksen osassa tarkastellaan sitä, kuinka paljon kunnallisasioita ratkaistaan hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja millaisia ovat erityisesti ne asiat, joissa muutoksenhaku on ollut tehokasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Lopuksi esitetään eri näkökohtia siitä, pitäisikö myös kunnallisvalitus viedä korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusluvan taakse vai ei ottaen huomioon selvitys ja viime aikojen kehityspiirteet.

4.1 Kunnallisasiat hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa tilastojen valossa

Osa kunnallisvalitusasioista tilastoidaan hallinto-oikeuksissa ns. kunnallisasioina.²⁶⁶

Näissä muutoksenhaku tapahtuu lähtökohtaisesti kunnallisvalituksin kuntalain mukaan. Tämän lisäksi maankäyttökysymyksissä valituslajina on kunnallisvalitus maakunta-, yleis-, asema- ja ranta-ajemakaavoissa eli siis lähtökohtaisesti kaavavalituksissa. Nämä eivät ole mukana muutoksenhakusioina ns. kunnallisasioissa, koska niihin haetaan muutosta muun lain kuin kuntalain perusteella kunnallisvalituksella. Näin sinänsä on periaatteessa viranhaltijoidenkin kohdalla, koska valittaminen tapahtuu viranhaltijalain mukaan, kuten kuntalaissa säädetään, mutta nämä tilastoidaan kunnallisasioiksi. Lisäksi kuntalain mukaan valitetaan laajassa mielessä ympäristöhallinnossa erilaisten suunnitelmien, kunnallisten määräysten ja taksojen hyväksymisistä.

Tilastokeskus on lopettanut ylläpitämästä yhtenäistä hallinto-oikeuksien ratkaisujen tilastoja vuonna 2014. Tätä ennen vuosina 2009–2013 itsehallintoasioista (kunnallisasiat, kirkollisasiat ja saamelaisasiat) kunnallisasioita oli vuosittain alimmillaan 837 (tällöin 93 % itsehallintoasioista) ja enimmillään 1 155 asiaa (tällöin 94 prosenttia itsehallintoasioista) vuodessa. Näistä palvelussuhdeturva-asioita (kunnat ja kuntayhtymät) oli alimmillaan 72 asiaa ja enimmillään 341 asiaa (isoin määrä vuonna 2010). Kysymys on varsin vähäisestä määrästä hallinto-oikeuksien käsitellessä vuosittain yli 20 000 asiaa, joista sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä valitusasioita on noin 6 000–7 000 asiaa vuodessa (sosiaalihuoltoa koskevia noin 4 000 ja pakkohoitoa mielenterveysasioissa noin 2 500).²⁶⁷

Oikeusministeriön tuomioistuinten työtilastojen mukaan vuonna 2017 ratkaistiin hallinto-oikeuksissa kaiken kaikkiaan 22 610 asiaa, joista 626 koski itsehallintoa²⁶⁸ ja 6 166 sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Hallinto-oikeuksiin oli saapunut vuoden aikana 21 629 asiaa, joista itsehallintoa 606 ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa 6 444.²⁶⁹ Tuomioistuinlain (1455/2015) voimaantulo näkyy vuodesta 2016 lähtien erityisesti valvonnallisten

266 Valitus kunnallisasiassa on perinteinen nimitys tälle valituslajille. Oikeuskirjallisuudessa käytetty kunnallisvalitus otettiin lainsäädäntöön vuoden 1995 kuntalaissa. Ks. *Pohjolainen – Tarukannel* 1990, s. 57–58; KM 1993:33, s. 443; HE 192/1994 vp, s. 65, 122.

267 Suomen virallinen tilasto (SVT): Hallinto-oikeuksien ratkaisut [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-1298. 2013, Liitetaulukko 1. Hallinto-oikeuksissa ratkaistut asiat asiarühmittäin 2009–2013. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 10.9.2018].
Saantitapa: http://www.stat.fi/til/haloikr/2013/haloikr_2013-2014-09-26_tau_001_fi.html.

268 Oikeusministeriön tässä tilasto-osiossa ei ole eritelty erikseen eri itsehallintoasioita. Hallinto-oikeuksissa on käsitelty itsehallintoasioihin suhteutettuna vuonna 2017 vähän vajaat 600 kunnallisasiaa ja vuonna 2018 lukumäärä on ollut enää alle 500 kunnallisasiaa.

269 Hallinto-oikeuksien tuloksellisuus 2013–2017 ja hallinto-oikeuksien työtilasto 1.1.–31.12.2017. Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2017, s. 23–24. Terveystieteiden osalta hoitoon määräämiä mielenterveysasioita koskevia ratkaisuja sekä yleensä mielenterveysasioita oli 2 672. Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2017, liiteosa sivut 4/46.

kunnallisvalitusasioiden huomattavana vähenemisenä.²⁷⁰ Tämä sama suuntaus on jatkunut edelleen. Itsehallintoasioita koskevia valituksia oli tullut hallinto-oikeuksiin 514 vuoden 2018 aikana.²⁷¹

Kunnallisasioita (diaarikaavassa asiat 2201–2299) hallinto-oikeuksissa on vuoden 2017 aikana ratkaistu eri ryhmissä asioita seuraavasti: kunnallisvaalit (9), kuntajako (1), kunnan toimiala (6), kunnan talous (62), kunnalliset säännöt ja taksat (14), virkavaali kunnissa ja kuntayhtymissä (78), palvelussuhdeturva kunnissa ja kuntayhtymissä (61), palkkaus, työaika ja vuosiloma kunnissa ja kuntayhtymissä (12), muut henkilöstöasiat kunnissa ja kuntayhtymissä (27) sekä muu kunnallisia asioita (305). Vertailuna todettakoon, että kaava-asioissa ratkaistiin valituksia seuraavasti: maakuntakaava (3), yleiskaava (146), asemakaava (137) sekä ranta-asemakaava (18). Käsittelyaika vaihtelee kunnallisvaalien muutamasta kuukaudesta palkkausta, työaika ja vuosiloma-asioden yli 14 kuukauteen. Myös palvelussuhde-asioissa käsittelyaika on lähes 12 kuukautta.²⁷²

Kaikkien hallinto-oikeuksien yhteensä vuosittain käsittelemistä noin 500–1000 kunnallis-asiaksi tilastoimastaan asiasta on jatkovalitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen noin joka viidennessä eli korkein hallinto-oikeus on käsitellyt vuosittain 100–200 kunnallisia asiaa. Näissä asioissa korkein hallinto-oikeus täsmentää hallinto-oikeuden päätöksen perusteita joka viidennessä eli reilussa kahdessakymmenessä prosentissa. Kun hallinto-oikeuksiin valitetaan vuosittain noin 20 000 asiaa ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulee vuosittain noin 4 000–6 000 asiaa, jatkovalitusherkkyys kunnallisasioissa on melko keskimääräistä luokkaa.

270 Hallinto-oikeuksissa vireillä olleiden asioiden määrä väheni kaikissa muissa ryhmissä paitsi ulkomaalais-asioissa, joissa lisäys oli tuntuva. Yleensä itsehallintoasioissa oli vireillä vuoden 2016 alussa noin 1 000 asiaa ja vuoden aikana saapui alle 700 asiaa, eli vireillä olevia asioita oli jopa kolmannes vähemmän. Tuomioistuinten työtilastot vuodelta 2016, s. 24.

271 Taulukko: Saapuneet asiat, ratkaistut asiat, käsittelyaika, vuosina 2014–2018 (hallinto-oikeudet). Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2018. Oikeusministeriön julkaisuja 2019:8.

272 Ratkaistujen asioiden käsittelyaika 1.1.–31.12.2017. Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2017, liiteosa sivut 1–2/46.

Taulukko 9. Kunnallisasiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2014–2018²⁷³

	2014	2015	2016	2017	2018
Siirtyneitä edelliseltä vuodelta	198	206	200	195	131
Saapuneet	191	165	158	104	92
Ratkaistu vuoden aikana	183	172	161	169	120
Muutoksenhaun alaista päätöstä ei muutettu	144 ²⁷⁴	83	89	89	53
Muutoksenhaun alaisen päätöksen lopputulosta ei muutettu		48	36	52	43
Muutoksenhaun alaista päätöstä on muutettu	25	23	20	16	11
Päätös on kumottu ja asia palautettu		4	4	1	1
Asia on jätetty tutkimatta tai rauennut	14	14	12 lisäksi yksi poistettu diaarista	11	12
Vireillä vuoden lopussa	206	199	196	130	103
Ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika	12,8	15,6	13,4	15,3	16,9
Mediaani, kk	14,2	18	12,0	16,2	17,9

Kunnallisasioiden käsittelyaika on korkeimmassa hallinto-oikeudessa varsin pitkä. Olisi oletettavaa, että palvelussuhdeturvaan liittyvissä asioissa käsittelyaika olisi keskimääräistä lyhyempi. Näin ei kuitenkaan ole, vaan käsittelyaika vuonna 2017 palvelussuhdeturvaa koskeissa asioissa on ollut keskimäärin 19,6 kuukautta mediaanin ollessa 22,5 kuukautta. Palkkausta, työaikaa ja vuosilomaa koskeissa asioissa vastaavat ajat ovat 18,1 kuukautta. Vuonna 2018 käsittelyajat olivat edelleen pidentyneet. Käsittelyajat myös hallinto-oikeuksissa ovat varsin pitkiä näissä asiaryhmissä eli noin keskimäärin vuosi.²⁷⁵

Kun tarkastellaan kunnallisasiota asiaryhmittäin, suurimmat erilliset asiaryhmät ovat nimenomaan virkavaali- ja sekä palvelussuhdeasiat. Vaikka kummatkin näistä asiaryhmistä liittyvät kuntien ja kuntayhtymien henkilöstöhallintoon, ovat ne asiaryhminä periaatteellisesti erilaisia. Virkavaali eli virantäyttökysymyksissä asianosaisasemassa on useita virkaan hakeneita henkilöitä toisin kuin palvelussuhdeturva-asioissa asianosaisasemassa on viranhaltijana toimiva henkilö. Koska kyseessä on kunnallisvalitusasia, kummassakin asiaryhmässä myös kunnan jäsenillä on siis oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus asiassa valvonnallista syystä.

273 Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomukset 2014–2017. <https://www.kho.fi/fi/index/julkaisut/vuosikertomukset.html>. Vuoden 2018 tilastotiedot on saatu korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

274 Ennen vuotta 2015 tilastoissa ei ole eritelty tilanteita, joissa muutoksenhaun alaista päätöstä ei muutettu ja muutoksenhaun alaisen päätöksen lopputulosta ei muutettu toisistaan, vaan nämä muodostivat yhden ryhmän: muutoksenhaun alainen päätös on vahvistettu. Toisaalta tutkimatta jätetyt ja rauenneet eriteltiin toisistaan.

275 Ne ovat jopa niin pitkiä, että korkein hallinto-oikeus joutui ratkaisussaan KHO 11.5.2018 T 2202 Dnrot 1994/3/16 ja 6419/3/17 määräämään Valtiokonttorin maksamaan oikeudenkäynnin viivästymisestä nimenomaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Muut kunnallisasiat asiaryhmä sinänsä vaikuttaa sisältävän muitakin kuin tyypillisiä kunnallisvalitusasioita. Mukana on erityisesti hallintoriita-asioita liittyen kunnan viranhaltijoiden palkkojen takaisinperintöihin ja korvausvaatimuksia. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden kunnallisasioiden määrä on lähes puolittunut viiden vuoden aikana. Vuonna 2017 kunnallisasiota tuli korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain 104 ja vuonna 2018 enää 92 asiaa.

Taulukko 10. Ratkaistut kunnallisasiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa asiaryhmittäin 2015–2018: Asiat, joissa asiaa ei muutettu, päätöksen lopputulosta ei muutettu ja päätöstä muutettu suluissa tässä järjestyksessä.

	2015	2016	2017	2018
Kunnallisvaalit	-	-	3 (1/1/1)	
Kuntajako	3 (1/0/0) kaksi jätetty tutkimatta/ rauennut	3 (0/1/2)	2 (0/2/0)	1 (1/0/0)
Kunnan toimiala	-	-	2 (1/0/1)	-
Kunnan talous	10 (1/6/2) yksi jätetty tutkimatta/ rauennut	16 (8/5/1) yksi kumottu ja palautettu yksi jätetty tutkimatta/ rauennut	14 (8/3/2) yksi jätetty tutkimatta/ rauennut	12 (4/6/1) yksi jätetty tutkimatta/ rauennut
Kunnalliset säännöt ja taksat	2 (1/0/0) yksi jätetty tutkimatta/ rauennut	2 (0/0/1) yksi on kumottu ja palautettu	1 (0/1/0)	2 (1/1/0)
Virkavaali/kunnat ja kuntayhtymät	26 (15/6/3) kaksi jätetty tutkimatta/ rauennut	26 (13/5/4) neljä jätetty tutkimatta/ rauennut	42 (19/18/2) kolme jätetty tutkimatta/ rauennut	11 (4/5/1) yksi jätetty tutkimatta/ rauennut
Palvelussuhde-turva/ kunnat ja kuntayhtymät	28 (18/6/3) yksi jätetty tutkimatta/ rauennut	31 (17/6/4) neljä jätetty tutkimatta/ rauennut	30 (15/9/5) yksi jätetty tutkimatta/ rauennut	30 (13/8/4) neljä jätetty tutkimatta/ rauennut, yksi kumottu ja palautettu
Palkkaus, työaika ja vuosiloma/ kunnat ja kuntayhtymät	7 (4/1/2)	3 (1/1/0) yksi kumottu ja palautettu	2 (0/2/0)	3 (0/1/2)
Muu henkilöstöasia/ kunnat ja kuntayhtymät	10 (4/4/0) kaksi jätetty tutkimatta/ rauennut	7 (4/1/1) yksi kumottu ja palautettu	11 (6/2/2) yksi asia kumottu ja palautettu	7 (2/5/0)
Muu kunnallisia	86 (39/25/13) viisi jätetty tutkimatta/ rauennut neljä kumottu ja palautettu	73 (46/17/7) kolme jätetty tutkimatta /rauennut	62 (39/14/3) kuusi jätetty tutkimatta/ rauennut	54 (29/16/3) kuusi asiaa jätetty tutkimatta/rauennut
yhteensä ratkaistut	172	161	169	120

4.2 Tehokkaat kunnallisvalitukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa tarkastelun kohteena

Korkein hallinto-oikeus kumoaa (tai kumoaa ja palauttaa) vuosittain noin 20 kunnallisvalitusasiaa. Näitä voidaan tässä merkityksessä pitää tehokkaina (tai ainakin osittain tehokkaina) muutoksenhakuina.²⁷⁶ Tässä asiaryhmässä eli ns. kunnallisasiaa koskevilla valituksilla tosiasiallisesti on jonkin verran muitakin asioita kuin varsinaisia kunnallisasioita. Mukana on hallintoriita-asioita, joista on alkujaan tehty valitus tai ne on muusta syystä katsottu valituksiksi kunnallisasiassa, vaikka kyse on ollut hallintolainkäyttölain mukaisesta hallintoriita-asiasta eikä valitusasiasta hallinto-oikeudessa. Mukana on myös maankäyttöä koskevia ratkaisuja.

Korkein hallinto-oikeus myös luonnollisesti saattaa, kuten hallintovalitusasioidenkin yhteydessä, menetellä niin, että ns. muutoksenhaun alaisen päätöksen lopputulosta ei muuteta, mikä tarkoittaa sitä, että päätöksen lopputulos ei sinänsä muutu, mutta korkein hallinto-oikeus täsmentää jollakin tavalla hallinto-oikeuden tekemän ratkaisun perusteita, vaikka itse päätöksen lopputulos ei muutukaan. Korkein hallinto-oikeus myös julkaisee tällaisia ratkaisujaan, joten osa päätöksen perustelujen täsmentämisestä liittyy myös ohjausvaikutukseen. Nämä eivät ole mukana näissä ns. tehokkaissa valitusasioissa. Mukana ovat ne ratkaisut, joissa korkeimmalla hallinto-oikeudella on ollut hallinto-oikeuden kanssa erilainen näkemys päätöksen lopputuloksesta.

Näissä tarkastelun kohteina olevissa ratkaisuissa korkeimmalla hallinto-oikeudella on ollut hallinto-oikeuden kanssa erilainen näkemys ainakin osasta päätöksen lopputulosta, päälinjojen mukaan joko siten, että hallinto-oikeus on pitänyt ratkaisua oikeellisenä, jolloin alkuperäisen valituksen tehnyt on jatkovalittanut, mitä jatkovalitusta korkein hallinto-oikeus on pitänyt aiheellisenä tai siten, että hallinto-oikeus on vastoin korkeimman hallinto-oikeuden kantaa pitänyt kunnan tai kuntayhtymän ratkaisua lainvastaisena, jolloin se on kumonnut kunnan jatkovalituksesta hallinto-oikeuden päätöksen.

²⁷⁶ Kun korkein hallinto-oikeus muuttaa muutoksenhaun alaista päätöstä, se kunnallisvalituksessa, joitakin harvinaisia tilanteita lukuun ottamatta, vain kumoaa päätöksen kunnallisvalituksen kassatorisen luonteen vuoksi. On myös mahdollista, että asia palautetaan hallinto-oikeudelle.

Taulukko 11. Tehokkaat (kumotut sekä kumotut ja palautetut) kunnallisvalitukset korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä tilastollisesti vuosina 2017 ja 2018

	Vuosi 2017	Vuosi 2018
Ratkaisut	16 kumottu ²⁷⁷ + 1 kumottu ja palautettu	11 + 1 kumottu ja palautettu
kunnallisasioita	13	9
muuta (lähinnä hallintoriita-asioita)	4	3
vuosikirjaratkaisuja	9 ²⁷⁸	3
julkaistut ratkaisut yhteensä	13	4
valittaja KHO:ssa asianosainen	6	2
valittaja KHO:ssa kuntalainen	3	3 ²⁷⁹
valittaja KHO:ssa kunta/kuntayhtymä	8	7

Korkein hallinto-oikeus on näissä ns. tehokkaissa kunnallisasioissa kumonnut kaikkien hallinto-oikeuksien ratkaisuja. Mukana on jopa Ahvenanmaan hallintotuomioistuin (Ålands förvaltningsdomstol). Eli ne eivät keskity vain tiettyihin hallinto-oikeuksiin.

Vuonna 2017 on ollut tehokkaita muutoksenhakuja eli korkein hallinto-oikeus kumonnut hallinto-oikeuden ratkaisun 16 tapauksessa. Näissä tilanteissa on ollut siis erityisesti tarpeen saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Näistä asioista peräti puolet on julkaistu vuosikirjaratkaisujina. Lisäksi julkaisematta näistä ratkaisuista jäi vain neljä eli kaiken kaikkiaan korkein hallinto-oikeus julkaisi näistä 13, joko vuosikirjaratkaisujina, lyhyinä ratkaisutiivistelminä tai muina päätöksinä. Vuonna 2018 julkaistuja on jonkin verran vähemmän.

Korkein hallinto-oikeus julkaisee vuosittain vuosikirjaratkaisuja nykyään yli 200, eli korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulleista noin 4000–6000 asiasta valikoituu vuosikirjaratkaisuksi noin 5 prosenttia. Näistä vuosikirjaratkaisuksista tietenkään kaikki eivät ole sellaisia, joissa hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat olleet eri mieltä päätöksen lopputuloksesta, vaan vuosikirjaratkaisujen joukossa on huomattava määrä ratkaisuja, joissa hallinto-oikeus ja korkein oikeus ovat olleet samaa mieltä ja usein näissä korkein hallinto-oikeus on vain jollakin tavoin täydentänyt argumentointia. Voidaan kuitenkin tehdä havainto, että korkein hallinto-oikeus julkaisee varsin paljon kuntien itsehallintoon liittyviä tapauksia, koska jo vuosikirjaratkaisut tehokkaissa kunnallisasioissa ovat melkein samassa suhteessa kuin yleensä julkaistut vuosikirjaratkaisut. Tämän lisäksi korkein hallinto-oikeus

277 Yhdessä asiassa valittajina korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat olleet sekä kunta että asianosaistyyppisessä asiassa olevat kuntalaiset. Kyseinen tapaus on laskettu mukaan sekä asianosaistyyppiseksi valitukseksi että kunnan tekemäksi valitukseksi kahtena eri asiana.

278 Periaatteessa vuosikirjaratkaisuja 8, mutta 9 asiassa.

279 Näistä kahdessa tapauksessa periaatteessa omassa asiassaan.

julkaisee vuosittain lukuisia vuosikirjaratkaisuja kunnallisasioissa, joissa hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat olleet samaa mieltä päätöksen lopputuloksesta.

On vaikea arvioida sitä, olisivatko nämä kaikki tapaukset valikoituneet lopulta myös valituslupan arvoisiksi, jos kunnallisasioissa edellytettäisiin valituslupaa. Voidaan kuitenkin olettaa, että valituslupan olisivat saaneet ainakin ne ratkaisut, jotka ovat tulleet julkaisuiksi vuosikirjaratkaisuina ja muina päätösinä muun syyn perusteella.

Ratkaisut menevät myös melko tasan sen suhteen, onko korkein hallinto-oikeus päätenyt eri ratkaisuun kuin hallinto-oikeus joko asianosaisten vai kunnan/kuntayhtymän valituksen seurauksena. Kuntalaisia valittajina on näissä ratkaisuissa varsin vähän, mikä tiedetään jo aikaisempienkin tutkimusten perusteella.²⁸⁰ Toisaalta vielä kolmen kuntalaisenkin tekemän valituksen kohdalla vuonna 2017, kuten myös vuonna 2018, korkein hallinto-oikeus oli eri linjalla kuin hallinto-oikeus. Usein kyse on kuitenkin ratkaisusta, joissa valittajana on ollut kunta/kuntayhtymä, koska hallinto-oikeus on ollut kunnan tai kuntayhtymän kanssa eri mieltä laintulkinnasta (ratkaisujen tiivistelmät ovat liitteenä Liite 1).

4.3 Kunnallisvalitukset valituslajina eräissä asiaryhmissä sääntelyratkaisuineen

Edellisessä luvussa tarkastelun kohteena ovat nimenomaan korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomuksessaan luokkaan kunnallisasiat luokittelemat asiat.²⁸¹ Asioita, joissa haetaan muutosta kuntalain mukaan, on muissakin asiaryhmissä.

Ensinnäkin selkeä asiaryhmä ovat kaavavalitukset, joissa muutoksenhakulajina on lähtökohtaisesti kunnallisvalitus. Kaavavalituksia on ratkaistu vuoden 2017 aikana korkeimmassa hallinto-oikeudessa seuraavasti: maakuntakaava 15, yleiskaava 66, asemakaava 53 ja ranta-asemakaava 9. Vuoden 2017 lainmuutokset (976/2017), joissa valituslupan edellytystä laajennettiin, eivät vielä näy kokonaan korkeimman hallinto-oikeuden työtilastoissa. Kuitenkin jo 28 asemakaava-asiassa valituslupaa ei ollut annettu.

Ympäristönsuojelulainsäädännön muutoksenhakusäännöksiä vuonna 2017 muutettaessa todettiin valituslupan piiriin tulevan sekä hallintovalitus- että kunnallisvalitusasioita, eikä tämän katsottu kaventavan kunnallista demokratiaa. Ympäristönsuojelulain 190 §:n

280 Ylipäätänsä kuntalaisten tekemät kunnallisvalitusasiat ovat vähentyneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa jo ennen tuomioistuinmaksulakiakin. Ks. *Siitari-Vanne* 2005, s. 396. Viitaten Mika Kallion tutkimukseen

281 On myös mahdollista, että muissa asiaryhmissä on asioita, joista on valitettu kunnallisvalituksella, koska myös kunnallisasioissa on asioita, jotka eivät ole muodollisesti ns. kunnallisasioita valituslajin näkökulmasta.

4 mom. mukaan (muut. 974/2017) kunnan ympäristönsuojelumääräysten hyväksymisestä sekä käsittelymaksua koskevaa taksaa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin kuntalaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Näin ollen tämän tyyppisiä asioita on jo siirtynyt valituslupajärjestelmän piiriin, vaikka niissä on ollut valituslajina kunnallisvalitus.²⁸² Maakuntauudistus toteutuessaan olisi tuonut osassa asiaryhmiä valituslajiksi kunnallisvalituksen sijaan maakuntavalituksen, jossa olisi tullut olemaan valituslupa valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Muutoksia tapahtui kunnallisvalituksenkin laajuuden osalta myös jo vuonna 2016, kun tarkistettiin useisiin lakeihin sisältyneitä muutoksenhakusäännöksiä. Tässä muutospaketissa valituslupasäännösten soveltuvuuden arvioinnissa kiinnitettiin huomiota erityisesti asian laatuun ja merkitykseen sekä siihen, voitiinko korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä oikeussuojakeinoja pitää useimmissa tapauksissa riittävinä. Valituslupajärjestelmän ulkopuolelle jätettiin esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista, hallinnollisten pakkokeinojen täytäntöönpanoa ja merkittäviä hallinnollisia seuraamuksia koskevat asiat.²⁸³ Valituslupa säädettiin myös esimerkiksi etuostolakiin (608/1977), jossa 22 §:n 1 momentin mukaan kunnan etuosto-oikeuden käyttämisestä koskevaan päätökseen ostaja ja myyjä saavat hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (1067/2015).²⁸⁴

Jätelain (1062/2015) mukaan pääsääntöisesti viranomaisen lain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Asian käsittelystä perittävästä maksusta valitetaan samassa järjestyksessä kuin pääasiasta. Osassa asiaryhmistä saa jatkovalittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Muuten hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Kunnan jätehuoltomääräysten hyväksymisestä ja jätetaksaa koskevaan päätökseen sekä 37 §:n ja 43 §:n 1 momentin nojalla tehtyyn kunnan päätökseen saa hakea valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Kunnan viranhaltijan 126 §:n 3 momentin nojalla antamaan määräykseen ei saa

282 Ks. HE 43/2017 vp, s. 43. Perustuslakivaliokunta katsoi, että valituslupajärjestelmän piiriin ehdotetut päätökset olivat niihin liittyvistä erityispiirteistään huolimatta valiokunnan mielestä laadultaan sellaisia, että oikeusturvan takeiden kannalta voitiin pitää riittävänä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvan perusteella. Ottaen huomioon muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden ja mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa asian käsittelyyn hallintomenettelyvaiheessa ehdotettuja valituslupajärjestelmän laajennuksia ei perustuslakivaliokunta pitänyt valtiotäytäntöoikeudellisesti ongelmallisina myöskään perustuslain 20 §:n 2 momentissa tarkoitetun mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon kannalta. PeVL 29/2017 vp – HE 43/2017 vp, s. 3–4. Viitaten myös erityisesti ratkaisuun PeVL 55/2014 vp – HE 230/2014 vp, s. 5/II.

283 HE 230/2014 vp, s. 1.

284 Hallituksen esityksessä todettiin vain, että voimassa olevassa laissa ei ole säännöksiä valitusluvasta, ja tämä näin ollen lisättiin lakiin. HE 230/2014 vp, s. 123.

hakea erikseen muutosta. Näin ollen valitusluvan takana saattaa olla nyt jo samaa asiaryhmää koskien huomattava osa muusta päätöksenteosta kuin yleiset muutoksenhakukelpoiset suunnitelmat ja taksapäätökset.²⁸⁵

Vastaavaa sääntelymallia löytyy useista muistakin laeista. Monissa erityislaeissa on viittauksia kuntalain mukaiseen muutoksenhakuun erityisesti siis liittyen taksapäätöksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi tupakkalain (549/2016) 106 §:n 4 momentti, jonka mukaan muutoksenhaku 84 §:ssä tarkoitettua valvontasuunnitelmää sekä 90 ja 91 §:ssä tarkoitettuja taksoja koskeviin päätöksiin säädetään kuntalaissa. Terveysturvallisuuslain (763/1994) 56 §:n 5 momentin mukaan valvontasuunnitelmasta, terveysturvallisuusjärjestyksestä ja taksapäätöksestä haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Pelastuslain (379/2011) 104 §:n mukaan muutoksenhaku tapahtuu pääsäännön mukaan joko oikaisuvaatimuksen kautta tai ilman oikaisuvaatimusta hallintovalituksella. Pelastuslain 104 §:n 5 momentin mukaan pelastustoimen palvelutasopäätökseen (29 §), nuohouksesta perittävää maksua koskevaan päätökseen (59 §:n 3 mom.) ja perittävien maksujen suuruutta koskevaan päätökseen saa hakea muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään (96 §:n 2 mom.). Nämä ratkaisut eräällä tavalla maksuina rinnastuvat vero-oikeudellisiin kysymyksiin ja muihin julkisoikeudellisiin maksuihin, joissa valituslupa on jo laajasti käytössä. Lisäksi valvonnalliseen pääasiaan liittyvä muutoksenhaku saattaa olla jo säännelty ennestään valitusluvan taakse, kun yleiset taksaa koskevat ratkaisut ovat jääneet kunnallisvalituksena valituskelpoisiksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen.²⁸⁶ Sinänsä yleisen taksan määrittämisessä on kyse kunnan itsehallintoon kiinteästi liittyvästä talouskysymyksestä, mutta toisaalta kunnallisten taksojen määrittämisestä ohjaa yleiset oikeusperiaatteet.

285 Valitusluvan taustasta. esim. *Malin* 2015, s. 19. Esimerkiksi maastoliikennelain (1710/1995) 31 §:n mukaan myönnettäessä lupaa kilpailuihin ja harjoituksiin, kunnan viranomaisen antamaan päätökseen tulee ennen hallintovalitusta hakea oikaisua. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain, jos hallinto-oikeus antaa valitusluvan. Kunnan viranomaisen muihin päätöksiin haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään, eli maastoliikennelain mukaiset muut ratkaisut ovat asiaryhmä, jossa päätöksenteko tapahtuu pääsääntöisesti kuntalain mukaan.

286 Näissä monissa asiaryhmissä toistuvasti perittävissä maksuissa ei tehdä varsinaisia hallintopäätöksiä, vaan oikeussuojaa voidaan hakea valittamalla vasta muistutuksen jälkeen. Muutosta maksuasiassa haetaan ylipäättänsä perustevalituksella. Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan, jollei muualla laissa toisin säädetä, hallinto-oikeuden päätöksestä perustevalitusasiassa saadaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen 60 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Lain 10 §:n 3 momentin mukaan, jos valittaminen julkisen saatavan määräämistä koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä on kielletty tai valittamiseen tarvitaan valituslupa, vastaava rajoitus koskee muutoksenhakua hallinto-oikeuden perustevalitusasiassa antamaan päätökseen. Ks. HE 230/2014 vp, s. 59.

4.4 Valituslupa kunnallisvalitusasiaan – arviointia

Yleinen kunnallisvalitus ei ole tällä hetkellä valitusluvan takana. Niissä asioissa, joissa tarvitaan jatkovalituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vuoden 2017 tilastojen mukaan valituslupa myönnettiin kaikkiaan 491 asiassa, jätettiin myöntämättä 3921 asiassa ja asia oli jätetty tutkimatta tai se oli rauennut 171 asiassa. Valtaosa asioista oli ulkomaalaisasioita, joissa myös valitusluvan myöntämättömyys oli yleistä. Sen sijaan asiaryhmissä, jotka koskevat kuntien sektorihallintoja, valituslupia haettiin varsin vähän, mutta suhteellisesti niitä myönnettiin useassa asiaryhmässä useammin kuin ulkomaalaisasioissa, joten kaikkien valituslupien yhteinen prosentti ei ole kaikilta osin kuvaava kuntien sektorihallinnon osalta. Toisaalta asiaryhmät poikkeavat myös toisistaan tämän suhteen. Rakentamisen kohdalla valituslupa oli hylätty 105 tapauksessa, mutta myönnetty 22 kertaa sekä jätetty tutkimatta tai rauennut 6 kertaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa valituslupa oli jätetty myöntämättä taas 127 asiassa, annettu 7 kertaa sekä asia oli jätetty tutkimatta tai se oli rauennut 12 kertaa.²⁸⁷ Valituslupia myönnetään vuosittain noin 15–20 prosentissa valituslupahakemuksista.²⁸⁸

Valituslupasääntely on käytännössä muodostunut pääsäännöksi jo ennen lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säätämistäkin, sillä valituslupasäännöksiä on nykyisin laajasti eri hallinnonalojen lainsäädännössä.²⁸⁹ Valitusluvan käyttöalan laajentaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on toteutettu useammassa vaiheessa erityisesti veroasioista lähtien. Kunnallisvalituksen valituslajina näkökulmasta merkittävää olivat kaavavalitusten säätäminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvan taakse. Kunnallisvalitus on jo useissa tilanteissa valitusluvan takana erityislainsäädännön perusteella.

4.4.1 Valituslupa yleistyy – kehitys lyhyesti

Perustuslaillinen lähtökohta on se, että viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Vielä nykyään voimassa olevan hallintolainkäyttölain 13 §:n mukaan laissa tulee erikseen säätää siitä, milloin viranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla tai milloin valittamiseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tarvitaan valituslupa. Valituslupajärjestelmä merkitsee sitä, että korkein hallinto-oikeus ratkaisee asian ainoastaan siinä tapauksessa, jossa se myöntää valitusluvan.²⁹⁰ Valituslupa-asia ratkaistaan ennen kuin korkein hallinto-oikeus ottaa mitään kantaa itse muutoksenhaun kohteena olevaan asiaan. Jos valituslupaa ei myönnetä, korkein hallinto-oikeus ei tutki asiaa enemmälti vaan hallinto-oikeuden ratkaisu jää pysyväksi.

287 http://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/tilastoja/vpch0VIXR/Valituslupa-asiat_2017.pdf.

288 HE 29/2018 vp, s. 21.

289 HE 29/2018 vp, s. 178.

290 Paso - Saukko - Tarukannel - Tolvanen 2015, s. 116.

Yleisen lainkäytön puolella riita- ja rikosasioissa on muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen ollut perinteisesti rajoitettu, eli edellyttänyt valituslupaa, jos kyse on hovioikeuden toisena asteena ratkaisemasta asiasta. Luvanvaraisuutta on pidetty aivan viime vuosiin asti hallintolainkäytössä poikkeuksellisenä järjestelynä. Pääsääntönä pidettiin pitkään oikeutta tehdä jatkovalitus hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näin linjasi myös perustuslakivaliokunta, joka aikaisemmassa lausuntokäytännössään katsoi valituslupajärjestelmän olevan poikkeuksellinen järjestely, jonka laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tuli suhtautua pidättyvästi. Oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei tulisi kevyin perustein poiketa.²⁹¹

Alkujaan muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli vaikeaa, koska korkein hallinto-oikeus oli useassa asiassa jopa ainoa valitusaste. Jo lääninoikeuksien perustaminen 1950-luvulla muutti tilannetta. Lääninoikeudet toimivat kuitenkin lääninhallitusten yhteydessä osastoina vuoteen 1989 asti (nimenmuutos hallinto-oikeudeksi vuonna 1999). Ensimmäisiä suuntauksia valituslupajärjestelmän suuntaan tehtiin 1960-luvun lopulla, jolloin valituslupajärjestelmän piiriin tuli vero- ja sosiaalihuoltoasioita.²⁹²

Valituslupajärjestelmän kehittämiseksi ei ollut korkeimman hallinto-oikeuden alkuvuosina lainkaan tarvetta eikä mahdollisuuksiakaan. Vielä 1990-luvulla muutoksenhakuoikeuden asteittainen rajoittaminen ei merkinnyt valituslupajärjestelmän laajempaa käyttöönottoa, vaan katsottiin, ettei yleinen valituslupajärjestelmä takaisi riittävää oikeusturvaa, koska suurin osa alemman valitusasteen päätöksistä muuttui korkeimmassa hallinto-oikeudessa.²⁹³

Muutoksenhaun rajoittamisen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on mahdollistanut yleisen ensivaiheen hallintotuomioistuinjärjestelmän kehittyminen lääninhallituksen osastoista itsenäisiksi lääninoikeuksiksi ja nykyisiksi hallinto-oikeuksiksi. Keskeisimmät asiat, joissa

291 Perustuslakivaliokunta 2000-luvun alkupuolella vielä totesi, että periaatteessa kaikkiin hallintolainkäyttöasioihin soveltuvalla perusteella ei tullut poiketa Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Säännökset valituslupajärjestelmästä tuli poistaa lakiehdotuksesta. Ehdotus ei sisältänyt lainkaan säännöksiä valituslupan myöntämisen perusteista. Tuomioistuimen vapaaseen harkintaan perustuva valituslupajärjestelmä ei ollut perustuslakivaliokunnan mielestä sopusuhteissa perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyn vaatimuksen kanssa, jonka mukaan muutoksenhaku-oikeutta koskeva sääntely tulee toteuttaa lailla. PeVL 19/2002 vp – HE 46/2002 vp, s. 3-4; Ks. myös PeVL 33/2006 vp – HE 81/2006, s. 2, jossa valituslupan säätämisen perusteeksi nähtiin suhteellisuusperiaatteen mukaan se, että korkeinta hallinto-oikeutta edeltävä muutoksenhaku on riittävää ja asioilla esimerkiksi vähän taloudellista merkitystä, melko yksikertaisia tai joissa oikeuskäytäntö vakiintunut. Valituslupa kohdistui vain suppeaan joukkoon tapauksia, mutta tästä huolimatta kehoitettiin vielä harkitsemaan valituslupan tarpeellisuutta, vaikka sitä ei nähty sinänsä perustuslain vastaisena.

292 *Suviranta* 1993, s. 18–19. Kehityksestä opinnäytetyössään. Ks. *Still* 2017.

293 *Halila* 2013b, s. 973. *Malin* 2015, s. 32; KM 1981:64. Valituslupajärjestelmän kehityksestä. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 115–140.

muutoksenhakuoikeutta on ollut rajoitettu, ovat olleet veroasiat, ulkomaalaisasiat sekä sosiaalihuoltoa koskevat asiat.

Veroasioiden valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvat nykyään kaikki sellaiset asiat, joissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitetaan hallinto-oikeuden päätöksestä. Valituslupajärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1994. Jo tätä ennen oli osittainen valituslupajärjestelmä.²⁹⁴ Valituslupajärjestelmän kehittäminen veroasioissa liittyi samaan aikaan käynnissä olleeseen oikaisumenettelyn uudistamiseen, jossa oikaisuvaatimus tuli muutoksenhaun ensimmäiseksi vaiheeksi tuloverotuksessa ja perintö- ja lahjaverotuksessa. Verotuksessa syntyvät virheet oli mahdollista korjata mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja mahdollisimman yksinkertaisella tavalla.²⁹⁵

2000-luvun alussa valituslupasäännöksiä ehdotettiin muutamiin erityislakeihin. Kysymys valituslupajärjestelmän laajentamisesta ja valitusoikeuden rajoittamisesta liittyi laajempaan kysymykseen korkeimman hallinto-oikeuden roolista hallintolainkäytössä.²⁹⁶ Tuomioistuinkomitean kehittämismietinnössä vuonna 2003 yhtenä keskeisenä kehittämiskeinona nähtiin sentyyppisen valituslupajärjestelmän alan laajentaminen, jossa valituslupan myöntäminen ei rajoitu pelkästään niin sanottuun prejudikaattiperusteeseen, vaan siihen kuuluu myös valituslupan myöntäminen ilmeisen virheen perusteella.²⁹⁷ Kehitys korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupaa edellyttäväksi on ollut suhteellisen nopeaa, koska jo ennen viimeisiä uudistuksia noin puolet korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista kuului valituslupan piiriin.²⁹⁸ Veroasioiden ohella suurimpia valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvia asiaryhmiä olivat jo ennen tätä muutosta eräät sosiaalihuoltoasiat ulkomaalaisasioiden ohella. Nykyään kaikkiin sosiaalihuoltolain mukaisiin ratkaisuihin edellytetään valituslupaa. Tosin osassa asiaryhmissä muutoksenhakuoikeutta ei täten rajoitettu

294 HE 143/1993 vp, s. 1. Muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen siirryttiin silloisesta asian laadun ja päätöksen häviöarvon perusteella määräytyvästä veroasioiden osittaisesta valituslupajärjestelmästä yleiseen valituslupajärjestelmään. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa asiasta ei varsinaisesti lausuttu mitään. PeVL 3/1994 vp – HE 143/1993 vp.

295 HE 122/1993 vp, 1.

296 Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:34, s. 3, 6, 17. Korkein hallinto-oikeus teki valtioneuvostolle esityksen, jossa ehdotettiin useiden hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmään liittyvien säännösten uudistamista hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän tehostamiseksi liittyen muun muassa valitusoikeuden rajoittamiseen. Valituslupajärjestelmän laajentamista kannatettiin useissa lausunnoissa, mutta muutamissa lausunnoissa asiaan suhtauduttiin kriittisesti tai varauksellisesti mukaan lukien Suomen Kuntaliitto. Kuntaliitto sinänsä yhti perusteisiin, joilla valituslupajärjestelmää ehdotuksessa perusteltiin. Olisi kuitenkin selvítettävä asiaryhmittäin korkeimman hallinto-oikeuden tilastojen avulla, missä asioissa on asiaruuhkaa ja kuinka usein muutoksenhaku asiaryhmittäin johtaa hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen. Viimeksi mainittu osoittaa osaltaan oikeuskäytännön vakiintuneisuutta. Kuntaliitto otti esille erityisesti ympäristöhallinnon muutoksenhakujärjestelmän sekä aloitamista koskevan hallintopäätöksen lainmukaisuutta koskevan asian ja toisaalta pääasiaan liittyvänä täytäntöönpanon kieltämiskysymyksen.

297 KM 2003:3, s. 33. Yleensä hallintotuomioistuinten henkilöstönkin suhtautuminen valituslupakysymykseen oli ristiriitaista. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:18, s. 87–88.

298 HE 230/2014 vp, s. 19.

korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaan osassa asiaryhmiä on luovuttu valituskiellosta (toimeentulotukiasiat). Näissä on haluttu korkeimmalla hallinto-oikeudella olevan mahdollisuus antaa oikeuskäytäntöä yhdenmukaistavia ratkaisuja.²⁹⁹

Valituslupajärjestelmän laajentaminen 2000-luvulla liittyi³⁰⁰ ensinnäkin laajassa mielessä ympäristöoikeudellisiin kysymyksiin.³⁰¹ Toinen keskeinen kehityslinja koski yleensä oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämistä. Toisaalta toisensuuntaistakin kehitystä liittyi osaan sosiaalihuolto- ja ulkomaalaislainsäädäntöä koskeviin asiaryhmiin, joissa oli ollut olemassa valituskiello korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja niissä sallittiin valittaminen valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen samalla, kun valitusluvan myöntämisen edellytyksistä säädettiin yleistä sääntelyä hieman poikkeavasti.³⁰²

Verotuksen valituslupajärjestelmän eduskuntakäsittelyn osalta ei yllättäen aikoinaan pyydetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Asia oli ollut perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä, mutta ei todellisuudessa tältä osin. Vain lakivaliokunta oli arvioinut valituslupajärjestelmän yleistä soveltuvuutta hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöjärjestelmään. Lakivaliokunnan mukaan valituslupajärjestelmä kokonaisuudessaan parantaa oikeusturvaa sen johdosta, että kansalaiset voivat veroasioissa saada todellista eikä näennäistä oikeusturvaa. Muutoksenhaun on oltava sekä asiallisesti että ajallisesti tehokasta.³⁰³

Korkeimman hallinto-oikeuden asemaa on kehitetty vähitellen valituslupajärjestelmää laajentamalla.³⁰⁴ Korkeimpaan hallinto-oikeuteen 2010-luvun alkupuolella saapuneissa asioissa jo puolessa vaadittiin valituslupa.³⁰⁵ Oikeusministeriön työryhmä selvitti kymmenkunta vuotta sitten alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviä sekä hallinto-oikeuksien välistä tehtäväjakoja. Työryhmän toimeksiannon mukaan sen tuli ottaa huomioon se, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 33/2008 vp) valituslupajärjestelmä oli laajentunut ilman ennakkosuunnitelmaa. Valiokunnan

299 Ks. HE 29/2018 vp, s. 15.

300 Valituslupajärjestelmä perusoikeusuudistuksen yhteydessä ei ollut varsinaisesti esillä. Sen sijaan oikeusturvaperusoikeuden näkökulmasta pidettiin nimenomaan ongelmallisina valituskielloja, joissa on kysymys yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta asiasta. HE 309/1993 vp, s. 74.

301 Selvityksiä esim. *Warsta – Ekroos* 2006, s. 27, jossa tehty mielipidekartoitus osoitti, että laajat valitusmahdollisuudet maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa olivat tuoneet ongelmia, ja osa vastaajista oli valitusoikeuksien rajoituksen jonkinlaisen tarkistamisen kannalla. Parhaaksi keinoksi tuomioistuimien paineen vähentämiseksi koettiin valituslupamenettely valitettaessa hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

302 Ks. Valituslupajärjestelmän laajentaminen valituskiellosta eräissä asiaryhmissä ja se perusteista ulkomaalaisasioissa. HE 28/2003 vp, s. 101. Muutoksenhakutien avaaminen valitusluvalla toimeentuloasioissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja keskustelu siitä. HE 166/1998 vp, s. 3.

303 Tiivistelmä verovalitusten valituslupasäätelyn kehityksestä. *Siitari-Vanne* 2005, s. 492–494.

304 PeVL 29/2017 vp – HE 43/2017 vp, s. 2–3; LaVL 14/2017 – HE 43/2017 vp, s. 3;

305 HE 230/2014 vp, s. 19. Valituslupajärjestelmän piiriin kuului kymmenkunta vuotta sitten 40 prosenttia korkeimpaan hallinto-oikeuteen kuuluvista asioista. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 115.

käsityksen mukaan valtioneuvoston oli syytä selvittää sitä, miten valituslupajärjestelmää olisi jatkossa hyvä kehittää.³⁰⁶

Oikeusministeriön asettaman hallintolainkäytön tasoryhmän näkemyksen mukaan oikeus-suojan tarpeeseen vaikutti asian laadun ohella se, millä tavoin oikeusturvan takeet on turvattu saman asian elinkaaren aikaisemmissa vaiheissa. Tämä liittyi näkemyksiin oikaisuvalitusjärjestelmän käyttöalan laajentamiseen samalla kun valituslupajärjestelmää voitaisiin laajentaa.

Valituslupajärjestelmän laajentamisen mahdollisti omalta osaltaan perustuslakivaliokunta vähitellen tarkistaessaan korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmää koskevaa kantaansa. Korkeimman hallinto-oikeuden roolia tuli edelleen kehittää hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuun ohjaavan tuomioistuimen suuntaan.³⁰⁷

Perustuslakivaliokunnan jo vuoden 2008 (PeVL 33/2008 vp) kannanoton katsotaan avanneen mahdollisuuksia valituslupajärjestelmän laajentamiselle. Muutoksenhaun PL 21 §:ään kytkeytyvästä rajoituksettomuudesta huolimatta perustuslakivaliokunta ei pitänyt valituslupajärjestelmää sinänsä perustuslain vastaisena. Perustuslakivaliokunta piti valituslupaa valitusoikeuden rajoittamisena, ja rajoittamatonta muutoksenhakuoikeutta sinänsä arvokkaana. Valituslupasääntelyllä oli mahdollista vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asiaryhmissä, joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä muutoksenhakekokeinoja voitiin useimmissa tapauksissa pitää oikeusturvan kannalta riittävinä. Osassa asiaryhmiä ei olisi niin suurta oikeusturvan tarvetta, että niiden ratkaiseminen riittää yhdessä tuomioistuinporrasasteessa.³⁰⁸

Perustuslakivaliokunta tarkisti vuonna 2012 aiempaa kantaansa valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta. Valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei valiokunnan mukaan ollut enää perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidätyvästi. Tässä vaiheessa oli jo valmistunut oikeusministeriön selvitys vuonna 2010, jossa oli selvitetty valituslupasääntelyn edellytyksiä. Hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää oli perustuslakivaliokunnan mukaan syytä arvioida kokonaisuutena, jossa valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan.³⁰⁹ Perustuslakivaliokunnan kanta muuttui siis sallivammaksi valituslupajärjestelmän suhteen. Uudemmassa käytännössään valiokunta on antanut merkitystä myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävälle oikaisu- ja valitusmenettelylle sekä sille, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa määritelty peruste.

306 Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 15-16, 23, 136-137.

307 PeVL 32/2012 vp – HE 133/2012 vp, s. 4

308 Pohjolainen 2010, s. 278-279. Myös jo liittyen lausuntoon. PeVL 37/2005 vp – HE 53/2005 vp.

309 PeVL 32/2012 vp – HE 133/2012 vp, s. 3/II.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 21 §:n kannalta valituslupajärjestelmää ja sen laajentamista tarkasteltaessa on keskeistä varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. ”Järjestelmän soveltamisen tulisi kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valituslupan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä.” Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on valiokunnan mielestä perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltu.³¹⁰

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmien laajentamista tulisi tarkastella kaikkien hallinnonalojen osalta kokonaisvaltaisesti ja yhtenäisin perustein.³¹¹ Perustuslakivaliokunta vuonna 2014 piti tärkeänä oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista.³¹² Tavoitteeksi 2010-luvun kuluessa asetettiin korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan kehittäminen laajentamalla valituslupajärjestelmä pääsäännöksi, josta on vain välttämättömiä poikkeuksia ja yhdenmukaistamalla valituslupan myöntämisen perusteita.³¹³

Perustuslakivaliokunta on todennut jo ennen hallintolainkäytön kokonaisuudistustakin, etteivät asian laatu tai merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä. Kokonaisarvioinnissa voidaan myös oikaisuvaatimusmenettelyinkin puuttumisesta huolimatta päätyä lupamenettelyyn ottaen huomioon esimerkiksi seuraamuksen vähäisyys ja oikeuskysymysten yksinkertaisuus sekä ne perusteet, joiden vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden on hallintolainkäyttölainkäyttölain mukaan myönnettävä valituslupa. Perustuslakivaliokunta on korostanutkin sitä, että tapauskohtaista tarvetta saada asia ylimmän tuomioistuimen käsiteltäväksi turvaa se, että

310 PeVL 29/2017 vp – HE 43/2017 vp, s. 2. Viitaten PEVL 32/2012 vp, s. 4/I ja myös PEVL 55/2014 vp, s. 3-4.

311 PeVL 33/2008 vp – HE 201/2008 vp, s. 4; PeVL 32/2012 vp – HE 133/2012 vp, s. 4; PeVL 55/2014 vp – HE 230/2014 vp, s. 3-4; PeVL 29/2017 vp – HE 43/2017 vp, s. 2. Perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 2017 antamassaan lausunnossa, että valituslupajärjestelmän laajeneminen merkitsee tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylittä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimenä. Samalla valiokunta kehotti edelleen kehittämään korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuihin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan.

312 PeVL 55/2014 vp – HE 230/2014 vp, s. 5. Ks. Halila 2013a, s. 92-97.

313 Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013, s. 30. Samalla todettiin, että valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamisen yhteydessä olisi huomioitava, että se edellyttää muutosta myös valituslupan alaisten päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaan sääntelyyn.

korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallinto-lainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa mainittu peruste.³¹⁴

Valituslupan laajeneminen maankäyttöä ja ympäristöhallintoa koskevassa lainsäädännössä toteutettiin vuonna 2018.³¹⁵ Perustuslakivaliokunta ei pitänyt laajentamista ongelmallisenä. Kaavoittamistakaan koskeviin päätöksiin.³¹⁶ Näin ollen yleinen ilmapiiri korkeimman hallinto-oikeuden viemisessä valituslupan taakse on kymmenessä vuodessa muuttunut kokonaan toiseksi.

- 1960-luku: valituslupa (tai valituskieltoja) muutamiin erityisiin asiaryhmiin
- 1980-luku: osassa veroasioita³¹⁷
- 1990-luku: veroasiat
- 2005: hallintolainkäyttölakiin yleissääntely valituslupan myöntämisen edellytyksistä
- 2010-luvun taite: valituslupasääntelyä yksittäisiin säännöksiin koskien maankäyttö- ja rakentamista, ympäristöä sekä sääntelyn muutoksia muun muassa sosiaalihuollon kohdalla
- 2016: oikaisuvaatimusmenettelyn ja valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentaminen tekemällä muutoksia useisiin lakeihin³¹⁸
- 2018: valituslupasääntely vesilaissa, ympäristönsuojelulaissa, maankäyttö- ja rakennuslaissa, maa-aineslaissa ja luonnonsuojelulaissa tarkoitetuissa asiaryhmissä
- 2019: laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa valituslupa pääsäännöksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Kun laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tulee voimaan, tulee korkein hallinto-oikeus menemään pääsääntöisesti valituslupan taakse. Jo nyt korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista valituksista valtaosa kuuluu valituslupasääntelyn piiriin.³¹⁹ Valituslupasääntely on eri hallinnonalojen lainsäädännössä laajentunut niin, että valituslupajärjestelmän piiriin kuuluu nykyisin suurin osa korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävistä valitusasioista.

314 HE 112/2004 vp, s. 15. Tähän lähtökohtaan viitaten. PeVL 55/2014 vp - HE 230/2014 vp, s. 4; PeVL 14/2013 vp - HE 23/2013 vp, s. 5; PeVL 29/2017 vp - HE 43/2017 vp, s. 3.

315 Kuulemistilaisuudessa vielä katsottiin, ettei valituslupajärjestelmä sopisi kaavoitusta koskeviin asioihin. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 134.

316 PeVL 29/2017 vp - HE 43/2017 vp, s. 3.

317 Ks. KM 1992:7, s. 265 luettelo silloisista säännöksistä, joissa oli valituslupa.

318 Ks. HE 230/2014 vp. Muutoksia 178 lakiin. Hallintolainkäyttöä koski myös toinen hallituksen esitys HE 245/2014 vp liittyen todistelun sääntelyyn. Lisäksi erikseen tehtiin muutos muun muassa valtion virkamieslakiin.

319 HE 29/2018 vp, s. 20. Korkein hallinto-oikeus antaa nykyisin valituslupan noin 15 prosentissa tapauksista. Nykyään valituslupajärjestelmän piirissä on noin 4000 asiaa, joita uudistuksen toteutuessa tulee 2000 asiaa lisää. HE 29/2018 vp, s. 60.

Hallituksen esityksessä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa todetaankin, että valituslupasäännös muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei siten enää ole poikkeuksellinen järjestely. Moniportaisen muutoksenhakujärjestelmän katsotaan pidentävän lainvoimaisen asiaratkaisun saamista, kasvattavan asianosaisten kustannuksia ja lisäävän usein myös hallinnollisia kustannuksia.³²⁰

Uudessa muutoksenhakua hallintoasioissa sääntelevässä yleislaissa on pääsääntönä, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Täten jos lainsäädännössä on olemassa säännös, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, merkitsee tämä sitä, että sovellettavaksi tulisivat myös uuden yleislain säännökset valituslupamenettelystä.³²¹ Valituslupaa edellytetään riippumatta siitä, onko asia tullut vireille hallinto-oikeudessa valitusasiana vai hallintoriita-asiana tai muuna hallintolainkäyttöasiana.³²² Kuntalaki on erityislaki, jossa ei siis säädetä valitusluvasta ja hallintolainkäyttölakia sovelletaan vain toissijaisesti. Kuntalain 142 §:ssä säädetään, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.³²³ Kuntalain 144 §:n viittauksella vielä tällä hetkellä hallintolainkäyttölakiin on tarkoitettu valitusmenettelyä koskevia säännöksiä.³²⁴ Oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen³²⁵ sovelletaan muuten, mitä hallintolaissa ja hallintolainkäyttölaissa säädetään.³²⁶

Korkeimman hallinto-oikeuden valitusluvan myöntäminen ei ole harkinnanvaraista, vaan lupa myönnetään, jos jokin valitusluvan myöntämisen peruste on olemassa.

320 HE 29/2018 vp, s. 47–48. Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 230/2014 vp) antamissaan lausunnoissa eduskunnan perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta pitivät tärkeänä valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista. Valiokunnat totesivat, että oli myös syytä arvioida, onko hallintolainkäyttölakia syytä muuttaa siten, että valituslupasääntely olisi pääsääntö, jolloin poikkeuksista siihen säädettäisiin erikseen (LaVM 26/2014 vp – HE 230/2014 vp, PeVL 55/2014 vp – HE 230/2014 vp).

321 HE 29/2018 vp, s. 56, 196.

322 HE 29/2018 vp, s. 178. Ehdotetut säännökset koskisivat myös hallintoriita-asioita. Perustuslakivaliokunta on sinänsä pitänyt valituslupavaatimuksen kohdistamista tuomioistuimen ensimmäisenä asteena antamaan päätökseen poikkeuksellisenä muutoksenhakuoikeuden rajoituksena, jolle tulee olla oikeusturvan ja muutoksenhaun kannalta painavat, yleisesti hyväksyttävät ja erityiset perusteet. HE 29/2018 vp, s. 220–221.

323 Kuntalaissa säädetään selkeästi jatkovalitusoikeudesta. Kun tähän asti on pitänyt säätää erikseen siitä, että edellytetään valituslupaa, tulevaisuudessa sääntelymalli tulee muuttumaan, mutta ilmauksen muoto on vielä avoin, eli tullaanko asia ilmaisemaan nimenomaisesti siten, että saa valittaa ilman valituslupaa vai muulla tavalla.

324 Lakivaliokunnan mietinnössä todetaan, että säännös, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, merkitsee, että sovellettavaksi tulevat myös uuden yleislain säännökset valituslupamenettelystä. LaVM 18/2018 vp, s. 5. Näin ei kuitenkaan kuntalaissa säädetä.

325 Kunnallisvalituksen sääntely on historiallisesti ollut irrallaan yleisen muutoksenhaun sääntelystä omana valituslajinaan. Kunnallisvalituksella (oikeuskirjallisuuden käsite ennen vuoden 1995 kuntalakia) tarkoitetaan kuntalain nojalla valtuuston tai muun kunnallisen viranomaisen päätöksestä tehtyä valitusta. Sellaisena se on kuitenkin toissijainen suhteessa erityislainsäädäntöön. Esim. *Kuuskoski* 1960, s. 405–406.

326 Ks. KM 1993:33, s. 449; HE 192/1994 vp, s. 124. Periaatteessa siirrettiin sellaisenaan nykyiseen kuntalakiin. HE 268/2014 vp, s. 241.

Valituslupaperusteita sovelletaan, jollei muussa laissa toisin säädetä. Lähtökohtaisesti uuden oikeudenkäyntiä hallintoasioissa sääntelevän lain sääntely vastaan hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momenttia. Uuden lain 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos 1) lain soveltamisen kannalta samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Ensinnäkin valituslupa myönnetään, jos asiassa on tarve saada viranomaisten ja hallinto-tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä ohjaava ja yhtenäistävä ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Erityisesti tarve voi ilmetä, jos hallinto-oikeudet ovat antaneet erisuuntaisia ratkaisuja, asiaan liittyy uuden lainsäädännön soveltamista koskevia tai muita tulkinnanvaraisia oikeuskysymyksiä, eikä asiasta ole korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä. Toisena valitusluvan myöntämisen perusteena on ilmeinen virhe. Virhe voi olla ilmeinen asiavirhe tai sellainen menettelyvirhe, joka on voinut vaikuttaa asian ratkaisuun. Valitusluvan myöntämisen perusteena voisi olla muukin ilmeinen virhe kuin sellainen, jonka perusteella päätös voitaisiin purkaa ylimääräisessä muutoksenhaussa. Valituslupa myönnettäisiin edelleen myös muun painavan syyn perusteella. Tällainen syy on esimerkiksi asian taloudellinen tai muu erityisen suuri merkitys valittajan oikeustuvan tai yleisen edun kannalta. Muu painava syy voi olla myös tilanne, että samanlaisessa tilanteessa yksi asianosainen saa valitusluvan ja voittaa asiansa. Tällöin valituslupa on yhdenvertaisuuden vuoksi yleensä myönnettävä muillekin samassa asemassa oleville valituslupaa hakeneille.³²⁷

4.4.2 Valitusluvan myöntämisen edellytykset

Vielä tällä hetkellä voimassa olevan hallintolainkäyttölain 13 §:n mukaan laissa tulee erikseen säätää siitä, milloin viranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla tai milloin valittamiseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tarvitaan valituslupa. Uuden oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valituslupajärjestelmä merkitsee sitä, että korkein hallinto-oikeus ratkaisee asian ainoastaan siinä tapauksessa, jossa se myöntää valitusluvan.³²⁸ Valituslupa-asia ratkaistaan ennen kuin korkein hallinto-oikeus ottaa mitään kantaa itse muutoksenhaun kohteena olevaan asiaan. Jos valituslupaa ei myönnetä, alemman tuomioistuinasteen ratkaisu jää lopulliseksi.

327 HE 29/2018 vp, s. 219-220.

328 Paso - Saukko - Tarukannel - Tolvanen 2015, s. 116.

Hallintolainkäyttölakiin lisättiin (muut. 698/2005) säännökset valitusluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Hallintolainkäyttölain 13 §:ssä luetellaan ne perusteet, joiden nojalla valituslupa tulee myöntää. Säännöksellä ei sinänsä laajennettu tässä vaiheessa varsinaisesti valituslupajärjestelmän käyttöalaa, vaan valitusluvan tarpeesta säädettiin erikseen asianomaisissa laeissa. Yleissäännöksen katsottiin turvaavan paremmin lainsäädäntökäytännön yhdenmukaisuutta valituslupa-asioissa siltä osin kuin kyse on valituslupaperusteista tai muista valitusluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Näin muussa lainsäädännössä voitaisiin vain viitata hallintolainkäyttölain säännökseen. Yleissäännöksenä se on kuitenkin toissijainen suhteessa muihin valituslupasäännöksiin, jolloin ensisijaisesti sovellettaisiin muussa laissa olevia rajoittavampia tai laajempia säännöksiä valitusluvan myöntämisen edellytyksistä.³²⁹

Hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaan, kun muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan muun lain mukaan valituslupa, lupa on myönnettävä, jos

1. lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
2. asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
3. valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Käytännössä oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaaminen on keskeisin valitusluvan myöntämisen perusteista.³³⁰ Ennakkopäätös- eli prejudikaattiperusteella valituksen tutkiminen mahdollistaa sen, että korkein hallinto-oikeus voi ratkaisujen avulla ohjata alemmanasteista oikeuskäytäntöä ja huolehtia oikeuskäytännön yhdenmukaisuudesta. Tämä peruste on sinänsä samanlainen kuin oikeudenkäymiskaassa.³³¹ Ennakkopäätösperusteella valituksen tutkimisen katsotaan olevan tarpeen silloin, kun muutoksenhaun kohteena olevaan asiaan liittyy jokin merkittävä laintulkinnallinen kysymys, jonka voidaan olettaa ajankohtaistuvan oikeuskäytännössä myöhemminkin. Tällaisia tilanteita voi tulla vastaan erityisesti, jos lainsäädäntöä on uudistettu. Valitusluvan myöntämistä prejudikaattiperusteella ei estä se, että oikeuskäytäntö on tietyissä kysymyksissä jo hyvin vakiintunutta. Voi olla esimerkiksi tarvetta oikeuskäytännön vahvistamiselle. Tällaisissa tilanteissa ei välttämättä ole edes tarvetta hallinto-oikeuden ratkaisun muuttamiselle.

329 HE 112/2004 vp, s. 15.

330 HE 29/2018 vp, s. 181, 223.

331 HE 112/2004 vp, s. 15.

Ilmeisen virheen perusteella valituslupaa myönnettäessä virhe voi olla asia- että menettelyvirhe, eli kunnallisasiassakin voisi pohjimmiltaan olla kysymys muustakin kuin kunnalakiin liittyvästä tulkinnan virheellisyydestä. Lainkohdassa valituslupan myöntämisen perusteena painotetaan erityistä aihetta ja virheen ilmeisyyttä. Merkitystä asianosaisen näkökulmasta myös arvioidaan, mutta tämä tulisi esiin tyypillisimmissä kunnallisvalitusasioissa lähinnä viranhaltijoita koskevien asioiden kohdalla. Jos virheellä ei ole suurta merkitystä, valituslupaa ei myönnetä. Pienikin virhe voi johtaa valituslupan myöntämiseen, jos tähän on erityinen aihe. Tähän vaikuttaa myös virheen ilmeisyys. Valituslupan myöntämisen perusteena voi olla myös sellainen syy, joka voisi johtaa päätöksen purkamiseen.³³² Valituslupaperustetta säädettäessä korostettiin sitä, että kaikki valitukset tutkittaisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituslupajärjestelmässäkin niin, ettei voimaan jäisi selviä virheitä. Nimenomaan tämä sääntely poikkeaa korkeimmasta oikeudesta.³³³

Kolmas on muu painava syy. Tätä ei ole tarkemmin täsmennetty. Painavaa syytä tarkastellaan sen näkökulmasta, millainen merkitys asialla on esimerkiksi luvan hakijalle.³³⁴ Tällainen syy voisi olla esimerkiksi asian taloudellinen tai muu merkittävyys valittajan kannalta. Periaatteessa on mahdollisuus myöntää valituslupa myös osittain, jolloin se koskisi vain osaa hallinto-oikeuden päätöksestä.³³⁵ Tämä ei ole kuitenkaan kovin yleistä, vaan valituslupa annetaan lähes aina kokonaisuudessaan.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole samantyyppistä harkintaa kuin korkeimmalla oikeudella valituslupan myöntämisen suhteen, vaan valituslupa on lähtökohtaisesti

332 Virheen ilmeisyys tarkoittaa sitä, että kyse on oikeudellisesti selvästä virheestä eikä tulkintatilanteesta. Kyseessä voi olla virhe, joka perusteella päätös voitaisiin purkaa, mutta myös sellainen ilmeinen virhe, joka ei muodosta purkuperustetta. Kyse voi olla virheestä menettelyssä tai aineellisen lain soveltamisessa. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 118.

333 HE 112/2004 vp, s. 15.

334 Valituslupan myöntämisen kriteereistä. Esim. *Mäenpää* 2007, s. 173; *Myrsky-Räbinä* 2015, s. 501. Hallintolainkäytön yleisten lupaperusteiden tausta on vero-oikeudessa. Lisäksi perusteista voi siis olla yleissäännöksen sijasta sovellettavia erityissäännöksiä.

335 HE 112/2004 vp, s. 15.

myönnettävä,³³⁶ jos edellytykset täyttyvät.³³⁷ Korkein hallinto-oikeus ei arvioi vain alkupe-
räistä ratkaisua, vaan nimenomaan myös suhteessa hallinto-oikeuden antamaan ratkai-
suun.

Erikseen valituslupaa ei tarvitse pyytää suhteessa valituskirjelmään. Luvan edellytykset ar-
vioidaan viran puolesta. Valituslupaa haettaessa on ilmoitettava peruste, jolla valituslupaa
pyydetään sekä perusteltava, minkä vuoksi valittaja katsoo, että hakemuksessa tarkoitettu
peruste valitusluvan myöntämiseksi on olemassa.³³⁸ Korkein hallinto-oikeus ei, kuten kor-
kein oikeuskaan, perustele valituslupapyynnön epäävää ratkaisuaan muuten kuin viittaa-
malla valituslupasäännöksiin ja siihen, ettei valitusluvan myöntämiselle käsillä olevassa
asiassa ole edellytyksiä. Kun korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, lupa ja ratkaisu
itse asiaan annetaan samalla kertaa. Korkein hallinto-oikeus antaa vain yhden päätöksen,
josta käy ilmi sekä luvan myöntäminen että itse asiaratkaisu. Päätöksestä ei kuitenkaan il-
mene se, millä perusteella valituslupa on myönnetty.³³⁹

Valitusluparatkaisua ei edelleen perusteltaisi tarkemmin, koska valituslupapäätösten yksi-
tyiskohtainen perusteleminen olisi vastoin valituslupajärjestelmän tavoitteita, sillä valitus-
lupasääntelyn tarkoituksena on suunnata ylimmän tuomioistuimen voimavaroja erityisesti
asioihin, joissa on tarpeen saada ylimmän tuomioistuimen perusteltu asiaratkaisu.³⁴⁰ On
keskusteltu siitä, tulisiko valituslupapäätös perustella, mutta jos näin tehtäisiin, katsotaan
menetettävän niitä etuja käsittelyn joutuisuuteen liittyen, mihin valituslupajärjestelmällä
sinänsä pyritään. Valituslupien perustelemattomuus sinänsä vaikeuttaa sen arvioimista,
miten kunnallisvalituksen mahdollisen valitusluvan taakse vieminen ja valitusluvan myön-
tämiset jatkossa toteutuisivat.

Valitusluvan myöntämisen perusteita korkein hallinto-oikeus ei ilmoita päätöksensä
perusteluissa. *Heikki Holopainen* on ympäristöministeriön selvityksessä analysoinut

336 Lupakynnys ilmeisen virheen osalta on korkeimmassa hallinto-oikeudessa matalampi kuin korkeimmassa
oikeudessa. Lupia myönnetään suhteessa lupahakemusten määrään enemmän kuin korkeimmassa oikeudessa. Lu-
van myöntämisestä saatetaan toisinaan äänestää. Valituslupaharkinnan työtapojen kehittäminen kuuluu korkeim-
man hallinto-oikeuden sisäisen organisoinnin piiriin, Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 6
§:n mukaan korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä käsittelemään ja ratkaisemaan valituslupaa
koskevan asian. Omaksutun menettelytavan mukaan valitusluvan hylkäämistä koskeva päätös tehdäänkin yleensä
kolmijäsenisessä kokoonpanossa. Sen sijaan, jos kokoonpano on alustavasti luvan myöntämisen kannalla, tästä ei
tehdä nimenomaista päätöstä, vaan asia nk. lykätään välitoimille, so. viranomaisen lausunnon sekä tarpeellisten
vastineiden ja vastaselitysten hankkimiseksi. Kun asia välitointen jälkeen tulee viisijäsenisen kokoonpanon käsitel-
täväksi, kokoonpano voi edelleen myös hylätä valituslupahakemuksen. Näin myös käytännössä tapahtuu. *Pikku-
jämsä* 2014, s. 890–891.

337 Mäenpää 2007, s. 174. Tätä myös erikseen säänneltiin. Ks. HE 112/2004 vp, s. 15; HaVM 13/2005 vp – HE
112/2004 vp, HE 5/2005 vp.

338 HE 29/2018 vp, s. 182–183.

339 *Manner* 2006, s. 66.

340 HE 29/2018 vp, s. 184.

myöntämisperustetta tai –perusteita sen perusteella, mitä tapauksen yksityiskohdissa on kerrottu ja siitä, miten korkein hallinto-oikeus on perustellut ratkaisuaan. Muutaman tapauksen kohdalla voitiin tulkita olevan useampi kuin yksi valitusluvan myöntämisperuste. Hieman yli puolet valitusluvan saaneista tapauksista oli sellaisia, joissa voitiin katsoa olevan ainakin ennakkopäätösperuste valitusluvan myöntämisperusteena. Muutamissa tapauksissa oli tapahtunut sellainen ilmeinen virhe, jonka takia tapaus oli ollut tarpeen ottaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Yhdessä tapauksessa myös taloudellinen merkitys oli valittajan kannalta niin suuri, että asia oli ollut syytä ottaa korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Myös tässä selvityksessä tuotiin esiin se, että valitusluvan myöntämisen mainitseminen kaikissa päätöksissä monipuolistaisi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä saatavaa informaatiota, erityisesti valitusluvan saaneiden tapauksien kohdalla. Toisaalta jos korkein hallinto-oikeus julkaisee ratkaisun vuosikirjaratkaisuna³⁴¹ eikä esimerkiksi muina ratkaisuin, voidaan valituksen myöntämisen perusteena katsoa olleen varsin vahvasti ennakkopäätösperuste.

4.4.3 Valituslupa kunnallisvalitukseen

Valituslupajärjestelmä ei rajoita oikeutta valittaa päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaan kyse on siitä, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii tehdyn valituksen. Jos valitusasia kuuluu valituslupajärjestelmän piiriin, korkeimman hallinto-oikeuden on tutkittava, onko asiassa jokin valituslupaperusteista. Hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa korostetaan edelleen sitä, että valitusluvan myöntäminen ei ole korkeimmassa hallinto-oikeudessa harkinnanvaraista, vaan jos asiassa on jokin valitusluvan myöntämisen perusteista, korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa. Valituslupaperusteiden avulla turvataan asianosaisten oikeussuojat silloin, kun asiassa on tarpeen saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu.³⁴²

Valituslupaperusteet on muotoiltu – hallintolainkäyttölaissa ja siirrettäessä ne uuteen lakiin – niin, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei silloinkaan, kun valituslupaa edellytetään, muodostu pelkästään ennakkopäätöstuomioistuinta.³⁴³ Näin ollen, jos kunnallisvalituskin olisi valitusluvan takana, korkeimman hallinto-oikeuden pitää ottaa tutkittavakseen kunnallisvalituskin, ei vain ennakkopäätösperusteella, vaan myös, jos ratkaisussa, joko kunnallisen viranomaisen tai hallinto-oikeuden, on selkeä virhe tai muu painava syy puoltaisi valitusluvan antamista ja valituksen tutkimista.

341 Holopainen – Huttunen – Malin – Partinen 2013, s. 90–91. Ks. myös. Oikeusministeriön julkaisu 2006:4, s. 66.

342 HE 29/2018 vp, s. 62.

343 Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19, s. 25.

Tavoitteena on pidetty sitä, että muutoksenhakujärjestelmä hallintoasioissa olisi mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että muutoksenhakujärjestelmässä ei olisi eri asiaryhmien kesken muita kuin oikeussuojan tarpeeseen perustuvia eroavuuksia. Oikeussuojan tarpeeseen vaikuttaa asian laadun ohella se, millä tavoin oikeusturvan takeet on turvattu saman asian elinkaaren aikaisemmissa vaiheissa.³⁴⁴ Tämä näkökohta nyt kokonaisuutena puoltaisi sitä, että jos kaikissa muissa asiaryhmissä lähtökohtaisesti edellytettäisiin valituslupaa, koherenssin vuoksi tulisi valituslupaa edellyttää kunnallisasioissa valitettaessa kuntalain mukaan yleensä.

Kunnallisvalitusasioissa on muista kuin valtuuston päätöksistä haettava muutosta ensin oikaisuvaatimusmenettelyssä. Tätä käytettiin aikaisemmin myös perusteena sille, että korkein hallinto-oikeus voidaan laittaa valituslupan taakse. Oikaisuvaatimusmenettelyvaihe on ikään kuin jo eräänlainen muutoksenhaun vaihe, joten yksi tuomioistuinkäsittely hallinto-oikeudessa on riittävä. Sinänsä kunnallisvalituksen osalta oikaisuvaatimusvaihetta ei ole haettaessa valtuuston päätöksestä, mutta tämä ei perustuslakivaliokunnan kannan mukaan ole ollut aikaisemminkaan este säätää valitusluvasta.

Korkein hallinto-oikeus on kannattanut valituslupajärjestelmän johdonmukaista laajentamista.³⁴⁵ Perusteluna valituslupan laajentamiselle pääsäännöksi käytetään sitä, mitä ympäristöoikeuden valituslupajärjestelmän laajentamisen yhteydessä esitettiin myös ympäristöministeriön raportissa 13/2015. Ympäristöministeriön raportissa todettiin, että päätöstyyppikohtaisessa valituslupasäätelyssä olisi vaikea määritellä asian laadun ja merkityksen sekä sääntelyn johdonmukaisuuden näkökulmasta päätöstyyppiä, joka tulisi ehdottomasti jättää valituslupasäätelyn ulkopuolelle. Tällainen sääntely ei olisi selkeä. Raportissa myös todettiin, että perustuslailliset ja kansainvälisoikeudelliset velvoitteet eivät ole esteenä valituslupajärjestelmän laajentamiselle ympäristöasioissa. Vaikka asioissa oli toiminnanharjoittajilla, asianosaisilla ja muilla toiminnan harjoittajilla korostunut aineellisen oikeussuojan tarve, perustuslakivaliokunta katsoi hallituksen esityksestä (HE 43/2017 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 29/2017 vp – HE 43/2017 vp), että valituslupajärjestelmän piiriin ehdotetut päätökset ovat niihin liittyvistä erityispiirteistään huolimatta laadultaan sellaista, että oikeusturvan takeiden kannalta voidaan pitää riittävänä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupan perusteella.³⁴⁶

Ennen kuin valitusluvasta ehdotettiin säädettävän pääsääntöisesti, katsottiin, että niissä asiaryhmissä, joissa muutoksenhakuprosentti ylimmässä oikeusasteessa on alhainen, voitiin katsoa valituslupan olevan mahdollinen. Tällöin kyseessä olisi todennäköisesti

344 Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 59. Kunnallisvalitus ei ollut muuten esillä kuin mainintana valituslajista oikeusministeriön selvityksessä.

345 HE 29/2018 vp, s. 64.

346 HE 29/2018 vp, s. 48.

oikeudellisesti yksinkertainen asiaryhmä, jossa lain soveltamiskäytäntö on yksinkertainen ja vakiintunut.³⁴⁷ Tämä ei sinänsä aivan päde kunnallisvalitusasioissa, koska ne eivät ole välttämättä yksinkertaisia, mutta muutoksenhakuintensiteetti ei ole kuitenkaan kuin keskimääräinen.

Valituslupa-asioissa ei tehdä erillistä valituslupahakemusta, vaan valituslupa pyydetään valituskirjelmässä. Valittajan tulee valituskirjelmässään esittää myös käsityksensä, miksi valituslupa tulisi myöntää. Valituslupaa pyytävän olisi syytä perustella valituslupapyyntönsä huolella.³⁴⁸ Tämän kunta pystyy tekemään myös korostaen keskeisiä seikkoja valituslupan myöntämisen puolesta tilanteissa, joissa hallinto-oikeus on kumonnut kunnan päätöksen. Niissä tilanteissa, ettei päätöstä ole muutettu, valittajana on yksityinen henkilö ja useimmiten kyse on viranhaltijaa koskevasta asiasta.

Huomattava osa kunnallisvalituksista koskee kunnan viranhaltijoita. Valituslupan edellyttäminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen antaisi viranhaltijoille lähtökohtaisesti vain yhden muodollisen tuomioistuinasteen.³⁴⁹ Tämä poikkeaisi sinänsä jossakin määrin työsuhteisen henkilökunnan asemasta, mutta olisi yhdenmukainen valtion virkamiesten kanssa. Valtion virkamieslain (750/1994) 57 §:n mukaan virkamiestä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Kyseisen muutoksen toteuttamista vuonna 2016 ei pidetty mitenkään ongelmallisena, vaan yhdenmukaisena kehityslinjana muille vuonna 2016 tehdyille muutoksille. Tämän vain katsottiin jääneen toteuttamatta tässä yhteydessä.³⁵⁰ Joka tapauksessa suurimmassa osassa viranhaltijoita koskevaa päätöksentekoa olisi olemassa jo oikaisuvaatimusvaihe. Osa asioista on lisäksi hallintoriita-asioita.

Julkisten harkintojen yhteydessä on ollut mahdollista säätää valitusluvasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.³⁵¹ Myös julkisten hankintojen ns. pienhankintojen kohdalla olisi perusteita sille, että arvoltaan vähäisemmissä asioissa olisi mahdollista päästä vain valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

347 Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 136.

348 Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 118–119

349 Vrt. työsuhteisten työntekijöiden asema. Hovioikeuksien seulontamenettely (HE 91/2002 vp, PeVL 35/2002 vp – HE 91/2002 vp) ja jatkokäsittelylupajärjestelmä ja sen kehittäminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 44–46.

350 Ks. HE 90/2016 vp, s.12, 14; PeVL 35/2016 vp – HE 90/2016 vp, s. 4; HaVM 17/2016 vp – HE 90/2016 vp, s. 8. Perustuslakivaliokunnan mielestä valituslupajärjestelmän laajentamista lakiehdotuksen tarkoittamiin asioihin ei pidetty valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Lupasääntely tuli yhdenvertaisuuden vuoksi ulottaa myös viranomaisten oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden valitusasiassa tekemästä päätöksestä korkeimpaan oikeuteen.

351 Ks. PeVL 49/2016 vp – HE 108/2016 vp.

Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän laajentamisen ja oikeudenkäyntimenettelyn tehostamisen etuna on nähty se, että hallintoasiassa saataisiin lainvoimainen³⁵² päätös nykyistä nopeammin, mikä vähentäisi oikeudellista epävarmuutta hallintoviranomaisten ja hallinto-oikeuksien ratkaistavina olevissa asioissa. Tämän katsotaan nimenomaan parantavan asianosaisten oikeusturvaa.³⁵³ Valituslupajärjestelyn laajentaminen periaatteessa nopeuttaa lainvoimaisen päätöksen saamista hallintoasioissa.³⁵⁴ Vaikka kunnallisvalitusasiat ovat heti täytäntöönpanokelpoisia ilman lainvoimaisuutta, täytäntöönpanoa kuitenkin käytännössä vaikeuttaa tilanteen epävarmuus. Kunnallisasioiden käsittelyjen kestoajat ovat varsin pitkiä tällä hetkellä, ja tämä nimenomaan puoltaisi valitusluvan käyttöönottoa myös kunnallisasioissa.³⁵⁵

Asiat, joissa valituslupaa ei myönnetä, voidaan käsitellä korkeimmassa hallinto-oikeudessa suppeammassa kokoonpanossa kuin ne, joissa valituslupa myönnetään ja annetaan pääasiasratkaisu. Kun valituslupaa ei myönnetä, korkein hallinto-oikeus voi perustella päätöksen vain esittämällä sovelletut lainkohdat, jollei asian luonne edellytä muita perusteluja.³⁵⁶ Tätä voidaan pitää riittävänä myös kunnallisasioiden kohdalla.

Valitusluvan perusteena viranomaiselle olisi yleensä ennakkopäätösperuste.³⁵⁷ Säännökset valitusluvasta muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan

352 Peruslähdekohdiltaan lainvoimaisuus ja täytäntöönpanokelpoisuus liittyvät toisiinsa. Uuden oikeudenkäyntiä hallintoasioissa sääntelevän lain 4 §:n mukaan lainvoimalla tarkoitetaan viranomaisen ja hallintotuomioistuimen päätöksen pysyvyyttä siten, että siihen ei enää voida hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin oikaisuvaatimuksen määräajan tai valitusajan päätyttyä tai sen vuoksi, että päätökseen ei saa vaatia oikaisua tai hakea muutosta valittamalla. Lakiin lainvoiman määritelmä on otettu oikeuskirjallisuuden pohjalta. Lain 122 §:ssä, kuten hallintolainkäyttölaissakin, säädetään siitä, että päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei kuitenkaan estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön myös lainvoimaa vailla olevana tietyin edellytyksin. Eryissä sääntelyä lainvoimaisuuden ja täytäntöönpanokelpoisuuden välisestä suhteesta on olemassa runsaasti. Kunnallisvalitusta koskeva sääntely on ollut myös keskeinen poikkeus, koska kuntalain mukaan päätös on ollut pääsäännön mukaan täytäntöönpanokelpoinen ilman lainvoimaa. Näin ollen se, että valituslupaedellytys tekisi hallinto-oikeuden ratkaisun täytäntöönpanokelpoiseksi, ei muuttaisi tämän suhteen oikeustilaa kunnallisvalituksen kohdalla. Toisaalta jos päätös valituslupa-asiaan saataisiin aikaisempaa nopeammin, tämä toisi nopeammin selkeyttä tilanteeseen myös täytäntöönpanon näkökulmasta.

353 HE 29/2018 vp, s. 61–62.

354 HE 29/2018 vp, s. 57.

355 Viranhaltijoita koskevien asioiden kohdalla käsittelyn kesto on myös ongelmallinen. Toisaalta viranhaltijoita koskevat selkeästi asianosaisasiat ovat ongelmallisia oikeusturvan näkökulmasta myös siten, että tuomioistuimen tutkimusvalta kunnallisvalitusasioissa on rajoitettu valitusperusteiseen, mikä sopii huonosti yhteen asianosaisasian kanssa. Toisaalta viranhaltijan asema rinnastuu täten jossakin määrin työntekijän vastaavaan prosessuaaliseen asemaan. Yleensä toimivaltajaon näkökohdista. *Pohjolainen – Tarukannel* 2004, s. 1117.

356 HE 29/2018 vp, s. 59.

357 Mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen viranomaiselle ilmeisen virheen tai muun painavan syyn perusteella voi kuitenkin olla tarpeen erityisesti silloin, kun viranomaisen valituksessa on kyse sen tehtäviin kuuluvasta perusoikeuksien turvaamisesta. HE 29/2018 vp, s. 181, 223. Muutoksenhakuhan yleensä kohdistuu tällöin siihen, että hallinto-oikeus on pitänyt viranomaisen ratkaisua virheellisenä. Viranomainen harvemmin hakee muutosta hallinto-oikeuden ratkaisuun, jota on pidetty oikeana (ja muilla viranomaisilla olisi edelleen harvemmin muutoksenhakuoikeutta kuin päätöksen tehneellä viranomaisella). Lisäksi jos hallinto-oikeus ei ole kumonnut/muuttanut päätöstä, ei viranomaisella ole myöskään mitään oikeussuojan tarpeeseen liittyvää muutoksenhakuperustettakaan.

hallinto-oikeuteen yleissääntelyn perusteella koskevat myös viranomaisen valitusta. Valitusluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa yhtenäisin kriteerein valittajasta riippumatta.³⁵⁸ Sellaista ratkaisua, että kunta voisi valittaa, jos hallinto-oikeus kumoaisi sen päätöksen ilman valituslupaa, tuntuisi periaatteiltaan vaikealta toteuttaa, koska asiaryhmiin kuuluu myös sellaisia, joissa voi olla useampiakin asianosaisia. Näyttäisi yksittäisen asianosaisenkin näkökulmasta ikävältä, jos vain kunta voisi jatkovalittaa automaattisesti.

Jos halutaan erityisesti turvata valitusluvan myöntämisen perusteena kunnallista itsehallintoa, periaatteessa tällainenkin valitusluvan myöntämisen laajentava sääntelymalli voisi sinänsä olla mahdollinen, ja painottaa kuntalaissa tätä valitusluvan myöntämisen perusteena.³⁵⁹ Sääntelyn yhtenäisyyden vuoksi näin ei kuitenkaan olisi välttämätöntä menetellä.³⁶⁰

4.5 Johtopäätökset

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ehdotetulle kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. ”Valituslupajärjestelmässä ei ole kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta.” Perustuslakivaliokunnan uudempaa, vuodesta 2012 noudattamaa tulkintalinjaa edelleen kehittäen on katsottu, että valitusluvan asettamista pääsäännöksi voidaan pitää perustuslain 21 §:n estämättä mahdollisena ja perusteltuna.³⁶¹ Valituslupa onkin tulossa pääsäännöksi haettaessa muutosta hallinto-oikeuden ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintovalituksella lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tullessa voimaan.

358 HE 29/2018 vp, s. 181.

359 Erityissääntelyä valitusluvan myöntämisen perusteista on tai on ollut myös erityislainsäädännössä, kuten verotusmenettelyä koskevassa laissa (painava taloudellinen peruste), toimeentulotukiasioissa 24 § (prejudikaattiperuste) ja ulkomaalaislaissa 196 § (prejudikaattiperuste ja muu paina syy). Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 117.

360 Toisaalta nykyään korostetaan sitä, että korkeimman hallinto-oikeuden tulee myöntää valituslupa, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Jos katsotaan kunnan itsehallinnon näkökulmasta tarpeelliseksi vahvistaa valitusluvan myöntämisen edellytyksiä, olisi mahdollista säätää tästä erikseen kuntalaissa. Valituslupaa harkittaessa tulisi ottaa huomioon myös erityisenä syynä kunnan itsehallinnon toteutumisen turvaaminen. Toisaalta korkein hallinto-oikeus arvioi valitusluvan edellytyksiä voi huomioida tämän myös muuna jo perustuslaista ja lainsäädännöstä lähtevänä perusteena.

361 PeVL 50/2018 vp – HE 29/2018 vp, s. 6.

Lakivaliokunta mietinnössään perustuslakivaliokunnan esityksestä antaman lausunnon suuntaisesti (PeVL 50/2018 vp) totesi, että ehdotetulle kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. ”Valituslupajärjestelmässä ei ole kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta.” Lakivaliokunta piti ehdotettua muutosta perusteltuna.³⁶²

Oikeuskirjallisuudessa ollaan oltu sillä kannalla jo aikaisemmin, että kunnallisvalituksessa voisi olla aiheellista siirtyä valituslupajärjestelmään valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. *Eija Mäkinen* esitti selvitettyään laajasti kunnallisvalitukseen liittyviä kysymyksiä 2000-luvun alkupuolella, että olisi aiheellista ottaa kunnallisasioissa myös yleisemmin käyttöön valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hän oli sillä kannalla, että yleisen kunnallisoikeuden asioissa on usein kysymys sellaisista asioista, joiden saattaminen korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyyn tuskin on välttämätöntä.³⁶³ Asia oli esillä myös vuoden 2015 kuntalain valmistelun yhteydessä. Lausunnoissa oli nostettu laajasti esille valituslupajärjestelmän käyttöönotto kunnallisasioissa.³⁶⁴

Kuntiin kohdistetussa kyselyssä kysyttiin omana kysymyksenä kantaa siihen, tulisiko myös kunnallisvalituksen kohdalla edellyttää valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaessa. Vastauksissa valtaosaltaan kannatettiin tätä. Korkein hallinto-oikeus on myös omassa ratkaisukäytännössään tulkinnallisesta laajentanut valitusluvan soveltamisen alaan suhteessa kunnallisvalitus ja erityislainsäädäntö (ks. KHO 2015:143).

Tällä hetkellä valituslupajärjestelmä on jo laajasti käytössä ympäristöhallinnon alueella valitettaessa kunnallisvalituksella. Valituslupa laajenee pääsäännöksi hallintovalituksen yhteydessä lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tullessa voimaan. Kunnallisvalitus on valituslajina käytössä tällä hetkellä toisaalta ympäristöhallinnon ohella perinteisessä merkityksessään kunnallisen itsehallinnon asioissa (kunnallisasiat) sekä erikoissektoreilla valitettaessa erilaisista valvonnallisista suunnitelmista ja maksuista.

Analysoitaessa itsehallintoasioita korkeimmassa hallinto-oikeudessa niiden yhteydessä kiinnittää huomiota tehokkaiden muutoksenhakujen kohdalla se, että nimenomaan

362 LaVM 18/2018 vp – HE 29/2018 vp, s. 5.

363 *Mäkinen* 2010b, s. 259. Valituslupa ei ole täysin oikeusturvaperusoikeuden vastainen, vaan lähinnä rajoittaa maksimaalisen oikeusturvan toteutumista. Yleisen valituslupajärjestelmän käyttöönottoaminen auttaa ratkaisun saamista kohtuullisessa ajassa. *Pohjolainen* 2010, s. 277–278, 280.

364 HE 268/2014 vp, s. 133. Ylikansallisia velvoitteita ei katsottu aiheutuvan merkittäviä rajoitteita valituslupajärjestelmän käyttöönotolle ympäristöasioissa. Ongelmana on koettu lähinnä kansallinen taso. *Malin* 2015, s. 10.

huomattava osa on katsottu myös siten merkityksellisiksi, että ne julkaistaan, jopa useat vuosikirjaratkaisuina. Tämä ajatuksellisesti puoltasi sitä, että tarpeelliset muutoksenhaut todennäköisesti saisivat jatkossa valituslupan.

Kunnallisen sektorihallinnon muutoksenhaussa, jossa muutoksenhakulajina on kunnallisvalitus, huomattava osa asioista on taksan perusteella päätettyjä maksuasioita, jotka monet rinnastuvat jossakin määrin luonteeltaan veronluontoisiin maksuihin, eli pieniä maksuja, joissa verojen yhteydessä on valituslupa ollut käytössä jo pitkään. Valvonnallisissa luvissa on yleensä käytössä tai on siirrytty hallintovalitukseen, joten näin ollen jopa suuremman intressin asioissa tullaan siirtymään valituslupan edellyttämiseen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. On olemassa vahvoja perusteita oikeusjärjestyksen koherenssin vuoksi, että myös kunnallisvalituksessa vaaditaan jatkossa valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Se, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellytetään valituslupaa, ei kaventaisi kunnan jäsenten mahdollisuutta valvoa kunnallista päätöksentekoa.³⁶⁵ Toisaalta se nopeuttaisi lopullisen hallintopäätöksen saamista (vaikka täytäntöönpanokysymys poikkeaaakin kunnallisvalituksessa hallintovalituksesta), ja oikeustilan epävarmuus ratkeaisi nopeammin. Myös viranhaltijaa koskevat ratkaisut viipyvät tällä hetkellä korkeimmassa hallinto-oikeudessa varsin pitkään.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetyn lain 109 §:n 2 momentin mukaan alkuperäisen päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Edelleen 3 momentin mukaan viranomaisen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Yleissääntely merkitsee nimenomaan päätöksen tehneelle viranomaiselle oikeutta hakea muutosta, mikä kunnallishallinnon näkökulmasta voisi vaatia pohdintaa päätöksen tehneen viranomaisen ja kunnanhallituksen keskinäisestä roolista.

365 Kaava-asioissa Vaihemäen opiskelijatyönä tekemä lyhyt selvitys osoitti sen, minkä aikaisemmissakin tutkimuksissa, että kaavoittamisessa kuntalaisten kunnallisvalitusten kautta tapahtuva kontrolli on sekä määrällisesti että menestyksellisesti vajavaista. Viitaten mm. Mäkinen 2010, s. 36. Vaihemäki 2017, s. 37-38.

5 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistarpeet hallinnollisessa muutoksenhakujärjestelmässä

Oikaisuvaatimusjärjestelmä on nykyisin käytössä useissa eri hallinnonalojen asiaryhmissä muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, jonka tavoitteena on vähentää asianosaisten tarvetta valittaa hallintotuomioistuimeen. Oikaisuvaatimusjärjestelmä nykyisessä muodossaan otettiin yleistä hallintomenettelyä sääntelevään lainsäädäntöön vuonna 2011, kun hallintolakiin lisättiin 7 a luku oikaisuvaatimuksen vireilletulosta, käsittelystä ja päätöksenteosta.³⁶⁶ Menettelysäännöksillä selkeytettiin oikaisuvaatimuksen asemaa ja luonnetta hallinnon ensiasteen oikeussuojakeinona ja samalla pyrittiin parantamaan yksilön oikeusturvaa yleisesti hallinnossa.

Oikaisuvaatimusvaihe on jo ennen tätä kuitenkin kehittynyt erityislainsäädännössä määriteltuihin oikaisuvaiheisiin. Sosiaalihuoltolakiin oikaisuvaatimus pakollisena muutoksenhakuvaiheena tuli käyttöön 1980-luvulla. Verotuksessa oikaisuvaatimus on ollut käytössä jo tätäkin ennen 1970-luvulla. Välitöntä verotusta koskevissa asioissa oikaisuvaatimusjärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1994. Välillisessä verotuksessa (autoverolaki 1482/1994) oikaisuvaatimusmenettely otettiin käyttöön vuonna 1995. Kunnallisasioissa oikaisuvaihe otettiin käyttöön vuoden 1995 kuntalain (365/1995) voimaantulon yhteydessä. Samalla luovuttiin kunnan sisäisestä muutoksenhausta eli valituksesta kunnanhallitukselle.

Oikaisuvaatimusjärjestelmää on jatkuvasti laajennettu uusiin asiaryhmiin. Vero- ja kunnallisasoiden lisäksi oikaisuvaatimusvaihe on käytössä kunnallishallinnon erityisaloilla, valtionhallinnossa (vaali-, valtionavustus- ja virkamiesasioissa) sekä erilaisia maksuja koskevissa asioissa. Vuonna 2016 oikaisuvaatimusmenettelyä laajennettiin mittavasti. Tällöin

366 L 581/2010; HE 226/2009 vp; HaVM 3/2010 vp.

muutettiin yli 170 lakia, joissa otettiin käyttöön oikaisuvaatimus ensiasteen muutoksenhakukeinona.³⁶⁷

Edelleen erityislakeja sovelletaan oikaisumenettelyyn, jos ne poikkeavat hallintolain 7 a luvun yleissääntelystä.³⁶⁸ Oikaisuvaatimusten ratkaisemiseen liittyvä toimivalta on erityislaeissa määrätty siten, että asian ensivaiheessa päätöksen tehnyt viranomainen tai tätä ylempi tai jopa erikseen tätä varten muodostettu viranomainen käsittelee päätökseen liittyvät oikaisuvaatimukset. Hallintolain 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle tai julkista hallintotehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen. Hallintolain 49 g §:n mukaan viranomainen voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Kaikkiin esitettyihin vaatimuksiin on annettava aina perusteltu ratkaisu. Oikaisuvaatimusvaiheen yhteydessä oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomainen voi tehdä samassa yhteydessä ilman eri vaatimusta virheen korjaamista koskevan päätöksen. Viranomaiset ohjaavat tämän lisäksi oikaisuvaatimusten käsittelyä sisäisellä normistollaan lukuun ottamatta joitain kunnan tai kuntayhtymien järjestämisvastuulla olevia palveluita, joiden menettelysäännökset ovat laissa. Usein oikaisuvaatimuksen ratkaisee erityislain säännöksen nojalla toimielin.

Kunnallisasioissa oikaisuvaatimukset kohdistetaan päätöksen tehneen toimielimen, sen jaoston tai sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle (kuntalaki 134.2 §).³⁶⁹ Sosiaalihuollon yksilöasioita koskevissa päätöksissä oikaisuvaatimukset kohdistetaan kunnalliselle sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle (SHL 50 §). Tämä toimivalta on usein delegoitu kunnan hallintosäännössä toimielimen alaiselle yksilöasioiden jaostolle. Samat säännökset koskevat kuntayhtymää.

Jos päätös on oikaisuvaatimuksella saatettu toimielimen käsiteltäväksi, asiaa aiemmin käsitellyttä luottamushenkilöä tai viranhaltijaa ei pidetä esteellisenä. ns. kahden asteen jäävinä. Päätöksentekijää ei siis pidetä esteellisenä sillä perusteella, että hän olisi osallistunut aiemmin saman asian käsittelyyn. Esittelijänä voi olla johtava viranhaltija tai asian ensivaiheessa ratkaissut viranhaltija asian valmistelijana ja/tai esittelijänä. Tämän menettelyn ei

367 HE 230/2014 vp: Hallituksen esitys eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta; HE 245/2014 vp: Hallituksen esitys laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

368 HE 230/2014 vp, s. 20–21.

369 Poikkeuksen tekee myös pysäköinninvalvonta, jota sääntelevässä laissa on määrätty pysäköintivirhemaksua ja rengaslukkoa koskevaan päätökseen oikaisun vaadittavaksi nimenomaisesti pysäköinninvalvojalta siten kuin hallintolaissa säädetään (laki pysäköinninvalvonnasta (727/2011) 15 §). Myös poliisi on toimivaltainen viranomainen määräämään pysäköintivirhemaksun (10 §). Koska miehistöön kuuluvat poliisimiehet voivat määrätä pysäköintivirhemaksuja, oikaisuvaatimusten käsittelijän tulisi olla päällystöön kuuluva poliisi eli vähintään komisario. Kunnallinen pysäköinninvalvojan tulee taas olla ylemmän oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, kun taas pysäköinnintarkastajan kelpoisuusehdot ovat väljempiä (12 §). HE 223/2010 vp, s. 24–26. Edellä lausuttu tarkoittaa, että oikaisuvaatimukset pysäköintivirhemaksuista tulee osoittaa aina ylemmälle viranhaltijalle, joka käsittelee asian ilman esittelymenettelyä lain vaatimalla tavalla.

ole todettu olevan ristiriidassa esteellisyysnormien kanssa, koska oikaisuvaatimuksen käsittelyssä on kyse *saman asian perusteellisemmasta tutkimisesta*. Oikaisuvaatimusvaiheessa on tarkoitus nimittäin tutkia ensisijaisesti päätöksen virheellisyyttä ja siinä on kysymys ensivaiheen muutoksenhausta, vaikka se onkin osa hallintomenettelyä.³⁷⁰ Poikkeuksen tähän tekee sellaiset HL 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen esteellisyyssäännös, jos luottamus viranhaltijan puolueettomuuteen erityisestä syystä vaarantuu.³⁷¹

Oikeuskehitys oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisen suhteen on ollut johdonmukaista viimeisen neljän vuosikymmenen aikana. Hallintolainkäyttötoimikunta totesi mietinnössään vuonna 1973, että oikaisuvaatimusmenettely on ollut tehokasta niissä tapauksissa, joissa oikaisun syynä on ollut asiallinen virhe. Virhe on puolestaan johtunut puutteellisesta näytöstä käsittelyn ensivaiheessa. Toisinaan vasta oikaisuvaatimusvaiheessa muutoksenhakija on ryhtynyt aktiivisiin toimiin perusteellisemmän selvityksen antamiseksi. Tästä syystä oikaisuvaatimusmenettelyn laajentaminen todettiin olevan perusteltua erityisesti niissä asiaryhmissä, joissa oikaisuvaatimusmenettelyllä olisi todellista merkitystä asianosaisen oikeusturvan ja lainkäyttömenettelyn joustavuuden kannalta.³⁷² Tällaiset asiaryhmät ovat sellaisia, joissa on todennäköistä, että perusteellisemmän selvityksen myötä asia voi muuttua hallintomenettelyssä ennen varsinaista valitusvaihetta.

Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönotto esimerkiksi Valtiokonttorissa lisäsi työmäärää, mutta toisaalta laillisuuskysymykset voitiin tehokkaammin ohjata hallintotuomioistuimiin. Vastaavasti lääninoikeuksien (myöhemmin hallinto-oikeuksien) ja edelleen korkeimman hallinto-oikeuden työmäärä väheni ensivaiheen muutoksenhaun kohdentuessa alkupeiräisen päätöksen tehneeseen viranomaiseen ja asian perusteellisempaan selvittämiseen. Näin ollen hallintotuomioistuimen tehtäväksi jäisi lähinnä hallintopäätösten laillisuuden tutkiminen. Päätöksen tarkoituksenmukaisuus voidaan siis saattaa viranomaisen uudelleenarvioitavaksi vielä oikaisuvaatimusvaiheessa.³⁷³ Hallintolainkäyttölain muutoksen jälkeen hallintotuomioistuin tutkii hallintovalituksen kunnallisvalituksen tavoin ainoastaan

370 HE 268/2014 vp, s. 47; HE 226/2009 vp, s. 38 sekä HaVM 11/2000 vp ja HaVM 18/1994 vp. Ks. myös *Halila-Aer* 2011, s. 20 ja 169. Oikaisuvaatimusvaiheessa voidaan kiinnittää huomiota myös ratkaisun tarkoituksenmukaisuuteen. Esteellisyydestä tarkemmin *Kuusikko* 2018, s. 406–424. Kuitenkin sellaisessa tilanteessa, jossa hallinto-oikeus oli palauttanut asian kunnanhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi ja kunnanhallituksen puheenjohtaja oli lehtikirjoittelulla luonnehtinut valitukset turhiksi, korkein hallinto-oikeus katsoi kunnanhallituksen puheenjohtajan olleen esteellinen käsittelemään asiaa HL 28 § 1 momentin 7 kohdan nojalla. KHO 2019:4.

371 Yleensä asiaa aikaisemmin käsitellyt viranhaltija voi osallistua oikaisuvaatimuksen käsittelyyn. Sen sijaan poikkeuksen tekee ne tilanteet, joissa on esitetty kritiikkiä erityisesti päätöksen tehnyttä viranhaltijaa kohtaan. Näissä tilanteissa viranhaltijan tulisi jäädä itsensä sillä perusteella, että luottamus viranomaisen kykyyn hoitaa asiaa puolueettomasti ja riippumattomasti on horjunut, joka taas voi vaikuttaa oikaisuvaatimuksen käsittelyyn. Ei riitä, että viranomainen toimii puolueettomasti ja riippumattomasti, vaan *viranomaisen toiminnan tulee myös vaikuttaa objektiivisesti katsottuna puolueettomalta ja riippumattomalta*. Ks. KHO 1.3.2001 T 344 ja 8.6.2000 T 1894.

372 Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö 1973:114, s. 306–315. Selvitys koski keskusvirastojen muutoksenhakua, mutta on suoraan sovellettavissa muuhunkin viranomaistoimintaan paikallis- ja aluetasolle.

373 HE 226/2009, s. 6, 30 ja 41–42.

laillisuusperusteella, mutta ei tarkoituksenmukaisuusperusteella (hallintolainkäyttölaki 7 § (7.8.2015/891)).

Oikeusturvakeinot on perinteisesti jaoteltu ennakollisiin ja jälkikäteisiin. Oikaisuvaatimusvaiheen ja virheen korjaamismenettely eli viranomaisen itseoikaisujärjestelmä vastaa näistä edellistä. Tehtävien jaottelulla on pyritty tarkoituksenmukaiseen työnjakoon, jossa viranomainen korjaa päätöksen virheet ja puutteet hallinnon sisällä. Varsinaiset oikeusriidat ratkaistaan tuomioistuimessa.³⁷⁴ Tosin viranomaiselle kuuluu aktiivinen vastuu ennakollisen oikeusturvan lisäksi myös jälkikäteisestä oikeusturvasta, jos oikaisuvaatimusmenettely mielletään eräänlaiseksi ensivaiheen muutoksenhauksi.³⁷⁵

Oikaisuvaatimusjärjestelmää ei laajennettu vielä vuoden 2010 hallintolain uudistuksessa laajenemaan koskemaan esimerkiksi koko kunnan alaa, koska kaikissa kunnan päätöksissä oikaisuvaatimusmenettely ei tule kysymykseen. Sen sijaan oikaisuvaatimusmenettely katsottiin tarkoituksenmukaiseksi aina niissä tilanteissa, joissa hallintopäätöksen on tehnyt viranhaltija eikä toimielin.³⁷⁶ Tällöin oikaisuvaatimus olisi pääsääntö ja oikaisuvaatimus käsiteltäisiin viranhaltijan toimialaa koskevassa toimielimessä esittelystä.³⁷⁷

Muutoksenhakijalla ei ole luonnollisestikaan tarvetta valittaa edelleen sellaisista päätöksistä, joissa hakija on saanut myönteisen päätöksen oikaisuvaatimukseensa. Hallintolainkäyttötoimikunnan mukaan kielteisen päätöksen oikaisuvaatimukseensa saaneet valittivat myös siitä syystä hallinto-oikeuteen, koska asianosaiset halusivat saada asiaansa ratkaisun muulta kuin hallintopäätöksen tehneeltä viranomaiselta. Lisäksi asianosaiset halusivat asiaansa lopullisen päätöksen tuomioistuimelta, mielellään ylimmältä sellaiselta.³⁷⁸ Oikaisuvaatimusmenettelyn haittapuolena voidaankin pitää sen ilmeistä tarpeettomuutta tulkintakysymyksissä ja niihin verrattavissa riitakysymyksissä. Viranomainen tuskin muuttaa kantaansa ilman olennaista uutta selvitystä asiassa. Tästä syystä oikaisuvaatimusmenettelyn läpikäyminen hidastaa lopullisen auktoritatiivisen ratkaisun saamista. Tällaisia laintulkintakysymyksiä esiintyy myös niissä asioissa, joissa oikaisuvaatimusmenettely on käytössä. On kuitenkin todettu, että oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisella olisi ollut

374 Ks. *Mäenpää* 2013, s. 281–282. Ks. myös *Laakso* ym. 2006, s. 410 ja *Merikoski* 1968, s. 4–5.

375 Oikaisuvaatimusmenettely on ymmärretty sekä hallintoasian uudelleen käsittelynä että ensi vaiheen muutoksenhakuna. Jälkimmäinen kanta on otettu vahvempana esiin, koska muutosta haetaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen eikä alkuperäiseen hallintopäätökseen. HE 226/2009 vp, s. 38; HaVM 11/2000 vp ja HaVM 18/1994 vp.

376 HE 226/2009 vp, s. 32–35.

377 HE 226/2009 vp, s. 33. Vrt. Norjan itseoikaisu ja oikaisuvaatimusmenettely, jossa valitusviranomaisena on välittömästi päätöksen tehnyttä viranomaista ylempi taho. Asian perusteellisemmasta selvittämisestä vastaa kuitenkin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranomainen, joka voi vielä itseoikaisuvaatimuksen johdosta muuttaa aiempaa päätöstään.

378 K 1973:114, s. 312; sama HE 226/2009 vp, s. 41.

etuja enemmän kuin haittoja mm. asian perusteellisemmän selvittämisen suhteen jo viranomaisasolla.³⁷⁹

Mielenkiintoista verrattuna vuoden 1973 asiantilaan on se, että aikanaan Valtiokonttorissa laintulkintakysymykset eivät olleet aiheuttaneet oikaisuja. Tämä johtui arvatenkin siitä, että viraston piirissä oli vakiintunut tietty käytäntö, josta pidettiin kiinni aina siihen saakka, kunnes laki muuttui tai korkein hallinto-oikeus linjasi ennakkopäätöksellä uuden laintulkinnan.³⁸⁰ Lainsäädännön arviointineuvosto on taas huomauttanut, että lainsäädäntöä uudistettaessa lainvalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota lakien tulkinnanvaraisuuteen.³⁸¹ Lainvalmistelun tulisi siis olla riittävän selkeää, ettei laintulkintaa jätetä tyystin tuomioistuimen lainkäytössä arvioitavaksi. Selvää kuitenkin on, että varsinkin korkeimilla tuomioistuimilla on jatkossakin ennakkopäätösrooli lainkäytön tulkintaa ohjaavina instituutioina.

Oikaisuvaatimusmenettelyä on perinteisesti kutsuttu ns. lakisääteiseksi itseoikaisuksi. Tämä tarkoittaa (itse)oikaisun erityistä muotoa, jossa hallintopäätös käsitellään uudelleen hallintomenettelyssä *asianosaisen vaatimuksesta*. Valitus on tällöin sidottu myös oikaisuun, koska päätöksestä ei voi valittaa tuomioistuimeen ennen lakisääteistä itseoikaisua ja uudelleenkäsitellyä päätöksen tehneessä viranomaisessa. Oikaisuvaatimuksen sisältö ei rajoita valituksessa esitettäviä vaatimuksia, mutta pikemminkin ohjaa niitä. Uudet vaatimukset voivat perustua joko olosuhteiden muutokseen tai sittemmin esille tulleeseen seikkaan (HLL 26 a § (11.6.2010/582)). Uusien valitusperusteiden esittämistä ei sen sijaan rajoiteta millään tavalla, mutta valituksessa voidaan kyseenalaistaa ainoastaan päätöksen lainmukaisuus.³⁸² Näin myös uudessa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.³⁸³

Lakisääteisestä itseoikaisusta tulee erottaa asiavirheen ja kirjoitusvirheen korjaaminen. Näitä viranomaisen omasta aloitteesta tekemiä hallintopäätöksen uudelleenkäsitteilyvaiheita kutsutaan oikaisuiksi ja nimenomaisesti *itseoikaisuiksi*. Jatkossa onkin syytä määritellä ns. lakisääteinen itseoikaisu *oikaisuvaatimusmenettelyksi* ja asia- tai kirjoitusvirheen korjaaminen *viranomaisen itseoikaisuksi*.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) mukaiset hankintapäätökset tehdään hallintomenettelyssä. Näitä päätöksiä koskevat *hankintaoikaisut* voidaan tehdä joko viranomaisen omasta tai asianosaisen aloitteesta (133 §).

379 KM 1973:114, s. 319–320.

380 KM 1973:114, s. 311–312.

381 Ks. esim. hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta (ns. irtisanomislaki) HE 227/2018 vp, s. 26.

382 HE 226/2009 vp, s. 52.

383 HE 29/2018 vp, s. 82, 106.

Kirjoitusvirheen tai asiavirheen korjaaminen ei edellytä asianosaisen suostumusta, jos ”ratkaisu perustuu lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen tai jos asiaan on tullut sellaista uutta tietoa, joka voi vaikuttaa päätökseen, ratkaisuun tai hankintasopimuksen tekemisen edellytyksiin” (132 §). Kyse ei ole kuitenkaan niin sanotusta lakisääteisestä oikaisusta, koska hankintaoikaisu on itsenäinen oikaisulajinsa. Hankintaoikaisu ei siis ole oikaisuvaatimusmenettelyä, jota se faktisesti muistuttaa.³⁸⁴ Kyseeseen voi tulla kuitenkin asia- tai kirjoitusvirheen korjaaminen, jossa viranomainen omasta aloitteestaan muuttaa päätöstä laissa säädetyillä edellytyksillä.³⁸⁵ Asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisen yhteydessä tehdään uusi päätös tai ratkaisu, jossa asia ratkaistaan uudelleen.³⁸⁶ Uudesta päätöksestä valitetaan suoraan markkinaoikeuteen.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä muodostettiin valitusta edeltäväksi välivaiheeksi, jolla haluttiin tehostaa oikeussuojakeinoja hallintomenettelyssä ennen tuomioistuinkäsittelyä ja hallintolainkäyttövaihetta. Ennen vuoden 2010 lainsäädäntömuutosta kyseessä oli yleislinjau, jonka käyttö perustui hallinnonalakohtaiseen erityislainsäädäntöön.³⁸⁷ Vuonna 2010 hallintolakiin lisättiin 7 a luku, joka oli yleissääntely oikaisuvaatimusmenettelystä. Edelleen oikaisuvaatimusmenettelyn käyttö perustuu hallinnonalakohtaiseen erityissääntelyyn, mutta itse oikaisuvaatimusvaiheen menettelystä säädetään hallintolaissa yleisesti, kuten hallintolaki ohjaa muutoinkin viranomaismenettelyä. Näin siirryttiin oikaisuvaatimusjärjestelmän *yleislinjauksesta yleissääntelyyn*.

5.1 Oikaisuvaatimusten käsittely kunnissa kyselyn perusteella

Kuntalain 134 §:n mukaan oikaisuvaatimus tehdään kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle

384 Oikaisuvaatimusmenettelyä ei ole markkinaoikeuteen valitettaessa, koska kuntalain mukaista muutoksenhakua koskee valituskielto (HLL 163 §). Pykälä säilyy sellaisenaan uudessa hallintoprosessilaissa (HE 29/2018 vp, s. 211). Vain pienhankinnoissa sovelletaan yleishallinto-oikeudellisia muutoksenhakukeinoja. Sinänsä hankintaoikaisu koskee myös pienhankintoja, vaikka hankintalakia ei sovelletakaan pienhankintoihin. Lisäksi myös hankinnoissa on mahdollista tehdä vielä 90 päivän jälkeenkin asia- ja kirjoitusvirheen korjaaminen hallintolain mukaan (5 vuoden määräaika). Ks. *Kuusikko, Kirsi*: Hallintolaki markkinaoikeuden ratkaisukäytännössä. Edilex 2017/45.

385 Huomattavaa on, että ero näiden kahden oikaisuvedon välillä on oikaisuvaatimuksen esittämisen ja hankintayksikön itseoikaisun määräaika. Asianosaisen on nimittäin esitettävä oikaisuvaatimus päätöksen tai ratkaisun tehneelle hankintayksikölle 14 päivän kuluessa päätöksen tai ratkaisun tiedoksisaannista. Hankintayksikkö voi sen sijaan ryhtyä itseoikaisuun ja päätöksen tai ratkaisun korjaamiseen 90 päivän kuluessa siitä, kun päätös tai ratkaisu on tehty.

386 Hankintalain soveltamisala koskee kaikkia julkisyhteisöjä, joten aina hankintayksikkö ei ole viranomainen. Tästä syystä hankintalaissakin muutoksenhaun yhteydessä puhutaan *päätöksestä tai ratkaisusta*, koska kaikki hankintapäätökset eivät ole viranomaisen tekemiä hallintopäätöksiä.

387 HE 226/2009 vp.

toimielimelle. Hallintolain 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen. Nämä yleislait eivät määrää kuitenkaan sitä, miten oikaisuvaatimukset tulee käsitellä viranomaisessa. Erityislaeissa voi olla määräyksiä sen suhteen, miten oikaisuvaatimukset käsitellään asiasta riippuen.³⁸⁸

Kunnilta kysyttiin, kuinka oikaisuvaatimusten valmistelu ja käsittely on organisoitu. Vastausten perusteella kunnissa on organisoitu oikaisuvaatimusten käsittely eri tavoin toimialasta riippuen. Yleisesti voidaan sanoa, että oikaisuvaatimus kirjataan ensin saapuneeksi ja laitetaan vireille kirjaamossa. Sieltä asia lähetetään valmisteltavaksi vastuualueelle ja toimialalle, johon kyseessä oleva asia kuuluu. ”Oikaisuvaatimus saapuu kunnassamme keskitettyyn kirjaamoon, josta se viipymättä toimitetaan asiantuntevalle viranomaiselle / henkilölle.” Toimialan sisällä asia toimitetaan asiantuntevalle viranhaltijalle. Asiasta riippuen toimialajohtaja valmistelee asian ja tarvittaessa pyytää selvitykset muilta. Joissain tapauksissa asia lähetetään valmisteltavaksi lakimiehelle ja asiantuntijalle. Yleensä lakimiehen rooli on pikemminkin konsultoiva ja oikaisuvaatimukseen annettavan vastauksen valmistelee asian valmistelija tarvittaessa lakimiesten kanssa.

”Pääsääntöisesti alkuperäisen päätöksen valmistelija valmistelee vastauksen oikaisuvaatimukseen. Lisäksi konsultoidaan tarvittaessa kaupunginlakimiestä, henkilöstöpäällikköä jne.”

Lopuksi

”– asia käsitellään toimivaltaisessa toimielimessä, eli lautakunnissa tai niiden jaostoissa tai kaupunginhallituksessa.”

On tosin myös mahdollista, että oikaisuvaatimukset käsitellään nk. päällikköratkaisuna, kuten esimerkiksi pysäköintivirhemaksuihin kohdistuneet oikaisuvaatimukset.

Eräs kunta korosti sitä, että koko oikaisuvaatimuksen käsittelyprosessi tapahtuu asianhallintajärjestelmän sisällä, jotta salassapito olisi turvattu. Näin myös tiedoksianto ym. merkinnät jäävät järjestelmään. Oikaisuvaatimusten vastausten toimeenpanosta mainittiin vielä sen verran, että

”– toimielinten sihteerit hoitavat tiedoksiannot ym. täytäntöönpanoon liittyvät asiat.”

Vastaaajien tiedossa ei ollut juurikaan ongelmia, joita oikaisuvaatimusten käsittelyssä olisi tullut vastaan. Jonkin verran vaivaa aiheuttivat nk. sarjavalittajat, jotka työllistävät kunnissa huomattavissa määrin.

388 Tällaisia menettelymääräyksiä on esimerkiksi sosiaalihuoltolain (1401/2014) 50 §:ssä, joka määrää oikaisuvaatimukset käsiteltäväksi kunnallisessa toimielimessä ja pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) 15 §:ssä, jonka mukaan oikaisuvaatimus tehdään johtavalle viranhaltijalle.

”Jatkuvasti oikaisuvaatimuksia tekevät henkilöt työllistävät ja vievät resursseja muiden asioiden käsittelyltä.”

Erityisesti kuntalain mukaisia oikaisuvaatimuksia voisivat tehdä samat henkilöt laillisuusvalvonnan nimissä, mutta ilmiö voi tosin koskea myös erityislain mukaisia oikaisuvaatimuksia. Asianosaisuusedellytys ja kunnan jäsenyys rajoittavat oikaisuvaatimusten tekemistä, mutta oikaisuvaatimuksen tekemiselle ei sinänsä ole rajoituksia. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella.

Ongelmia saattaa esiintyä myös sellaisissa tilanteissa, joissa oikaisuvaatimuksen johdosta päätös on muuttunut, mutta sitä ei ole juurikaan perusteltu. Oikaisuvaatimuspäätöksessä tulisi kuitenkin aina esittää perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin (hallintolaki 49 g § (11.6.2010/581)). Tilanne on ongelmallinen, jos oikaisuvaatimus hyväksytään vain osittain tai oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa päätöstä muutetaan.

”Ongelmia saattaa syntyä, jos muuttunutta päätöstä ei perustella riittävästi. Kuntalaisten pitäisi pystyä valittamaan myös muuttuneesta päätöksestä.”

Samankaltainen tilanne on käsillä, jos viranomainen itseoikaisee päätöksensä asiavirheen korjaamisena hallintolain 8 luvun menettelyssä vasta oikaisuvaatimusvaiheessa (hallintolaki 49 g § 3 momentti). Mikäli viranomainen itseoikaisee päätöksen, siitä pitää tehdä uusi hallintopäätös oikaisuvaatimusohjeineen. Samanlaiseen problematiikkaan on kohdannut *Tanja Valkonen* omassa tutkimuksessaan.³⁸⁹

Kunnilta kysyttiin, mikä olisi tarkoituksenmukainen oikaisuvaatimusten käsittelymalli sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa sekä millaisia etuja ja haittoja eri päätöksentekomalleissa on. Lähinnä kysymys koski sitä, tulisiko oikaisuvaatimukset käsitellä monijäsenisessä toimielimessä vai yksittäisen viranhaltijan tekemänä päätöksenä. Pääasiassa kannatettiin nykyisen monijäsenisen toimielimen käsittelymallia. Molemmat mallit nähtiin silti hyvinä.

”Asiasta riippuen oikaisuvaatimukset voisi käsitellä joko yksittäinen viranhaltija tai toimieliin.”

Toimielinkäsittelyssä nähtiin mm. oikeusturvariskejä asian käsittelyn joutuisuuteen liittyen:

”Toimielimiin sisältyy aina aikatauluongelmia.”

Kuitenkin monijäseninen toimielinmalli nähtiin hyvänä nimenomaan kansalaisen oikeusturvan kannalta.

389 *Valkonen, Tanja*: Oikaisuvaatimusmenettelystä ja sen tehokkuudesta erityisesti sosiaalihuollossa. Lapin yliopisto 2015.

"Hallinnon läpinäkyvyys ja henkilösidonnaiset asiat eivät pääse vaikuttamaan."

"Toimielinprosessissa on monta ihmistä mukana toimielinten jäsenten lisäksi ja prosessin julkinen luotettavuus on parempi."

Toisaalta toimielinkäsittely ja oikaisuvaatimus päätös eivät aina vastaa viranhaltijan näkemystä hyvästä hallinnosta tai lainmukaisesta lopputuloksesta:

"Toimielinkäsittelyssä oikaisuvaatimus saatetaan hyväksyä hyvinkin kevein perustein ja muut kuin juridiset syyt vaikuttavat. Viranomaisen on kohdeltava hallinnon asiakkaita tasapuolisesti."

Myös yksittäisen viranhaltijan käsittelymallissa nähtiin sekä hyviä että huonoja puolia:

"Jos yksittäinen viranhaltija käsittelee asian, on se vain yhden henkilön näkemys ja virheen riski on suurempi. Päätösten linja pitää kuitenkin paremmin ja menettely on kevyempi. Viranhaltijan päätösvaltaa voitaisiin lisätä, jotta prosessi nopeutuisi."

Kyselyssä tiedusteltiin sitä, miten kunnat toteuttavat hallintolain 49 e §:n velvoitteen, jonka mukaan oikaisuvaatimukset tulee käsitellä kiireellisenä ja kuinka käsittelyn kiireellisyys turvataan käytännön hallintotoiminnassa. Kunnat eivät yleisesti nähneet ongelmia kiireellisyysvelvoitteen noudattamisessa.

"Velvollisuus on toimia kohtuullisessa ajassa ja näin myös toimitaan."

Oikaisuvaatimusten käsittelyssä oli vakiintuneet käytänteet, joilla varmistettiin asian kiireellinen valmistelu. Oikaisuvaatimukset viedään viipymättä toimivaltaiselle toimielimelle ja käsitellään mahdollisimman pian niiden saapumisesta.

"Oikaisuvaatimukset käsitellään saapumisjärjestyksessä toimialoittain."

"Priorisoidaan kärkeen."

Kiireellisyysvaatimuksen täyttäminen ei ollut kunnille ongelma edes toimielinkäsittelyä vaativissa asioissa, vaikka toimielimen kokousaikataulut voisivatkin hidastaa oikaisuvaatimukseen annettavaa vastausta.

"Oikaisuvaatimus käsitellään pääsääntöisesti seuraavassa tai sitä seuraavassa kokouksessa. Tiheä kokousrytmi takaa, että asia pääsee käsittelyyn nopeasti."

”Aina seuraavaan toimielimen kokoukseen, jos kokousaikataulu sen mahdollistaa. Lisäksi riippuu myös asiantuntijoilta tulevien tarvittavien selvitysten määrästä ja laajuudesta.”

Lisäksi todettiin, että sosiaali- ja terveystoimessa käsittelyaikoja seurataan jatkuvasti, johon kunta on voinut määrittää itselleen tavoitetason oikaisuvaatimusten käsittelyajoista.

5.1.1 Oikaisuvaatimusten määrät kunnissa

Oikaisuvaatimusten määrien tarkastelujakso selvityksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä oli vuodet 2015–2017. Kaikista kunnista ei saatu vuoden 2015 oikaisuvaatimusten määriä. On myös huomattava, että tilastot eivät olleet kovin tarkkoja. Suurin osa oikaisuvaatimusten vuosittaisista määristä oli kunnan hallinnossa koottu arvio kaikista kunnan päätöksistä tehdyistä oikaisuvaatimuksista eri toimialoilta. Näin ollen tarkkaa tilastotietoa ei kunnilla ollut käytössä edellä mainituista asiahallintajärjestelmistä, kunnan tilastoinnista sekä hallinnon rakenteesta ja organisoitumisesta riippuen.

Oikaisuvaatimusten määrien vaihteluväli oli vuonna 2015 0 – 5 000, vuonna 2016 0 – 4 400 ja vuonna 2017 0 – 4 000. Oikaisuvaatimusten määrä kasvaa luonnollisesti kunnan koon kasvaessa.

Kyselyssä ei rajattu pois pysäköinninvalvontaan liittyviä oikaisuvaatimuksia. Osa kunnista huomioi pysäköinninvalvontaan kohdistuvat oikaisuvaatimukset, mutta suurin osa ei. Mikäli pysäköinninvalvonta otettiin mukaan kyselyn vastauksiin, oikaisuvaatimusten määrä kasvoi räjähdysmäisesti. Ero voi olla myös siinä, että pienessä kunnassa pysäköinninvalvonnan ei edes tarvitse olla kovin aktiivista tai tehokasta sujuvan pysäköimisen takaamiseksi. Pienemmissä kunnissa pysäköinninvalvonnasta saatavat tulot ja pysäköintivirhemaksujen määrä ovat muutoinkin matalampia, mikä johtaa luonnollisesti myös vähäisempiin oikaisuvaatimusten määriin. Myös väestötiheys ja kaupunkirakenne vaikuttavat pysäköimiseen, sen valvontaan ja pysäköintivirhemaksuihin ja edelleen niistä tehtyihin oikaisuvaatimuksiin.

Oikaisuvaatimukset yleensä ja siten myös virhepysäköinnistä tehdyt oikaisuvaatimukset ovat laskeneet voimakkaasti tarkastelujaksolla 2015–2017 kyselyn perusteella. Eräässä yli 100 000 asukkaan kunnassa oikaisuvaatimusten määrä mukaan luettuna pysäköinninvalvonta oikaisuvaatimusten määrä laski noin 5000 noin 4000 oikaisuvaatimukseen. Edelleen niistä tehtyjen valitusten määrä on suorastaan romahtanut uuden tuomioistuinmaksulain (1455/2015) voimaan tullessa vuoden 2016 alusta. Vuonna 2015 pysäköintivirhemaksuista valitettiin hallinto-oikeuksiin 985 tapauksessa, mutta vuonna 2016 enää 248 tapauksessa.

Laskua on jopa 75 prosenttia peräkkäisten vuosien välillä. Siirtyminen aikaisemmasta maksuttomasta oikeudenkäynnistä 250 euron (vuoden 2019 alusta lukien 260 euron) tuomioistuinmaksuun vaikutti suoraan valitusten määrän alenemiseen.³⁹⁰ Myös kunnallisvalitusten määrä väheni yli neljänneksellä vuonna 2016.³⁹¹

Kyselyn tulosten valossa valitusoikeutta ei tulisi tosiasiallisesti rajoittaa kohtuuttomilla tuomioistuinmaksuilla. Toisaalta prosessien maksullisuudet ohjaavat muutoksenhakua maksuttomiin oikeussuojakeinoihin, kuten muistutuksiin ja kanteluihin. Kantelut ja muistutukset eivät taas ole välttämättä tarkoituksenmukaisimpia oikeussuojakeinoja, vaan muutoksenhaku tulisi ohjata varsinaisiin muutoksenhakekeinoihin.

Kysely osoitti, että hallintovalitusten määrä on laskenut. Tämä tarkoittaa myös, että pysäköintivirhemaksusta ja siitä tehdystä oikaisuvaatimuksesta ei ole valitettu kuin vähäisessä määrin hallinto-oikeuteen (laki pysäköinninvalvonnasta (727/2011) 15 ja 16 §). Toisaalta on huomionarvoista, että pysäköinninvalvonnassa oikaisuvaatimukset menestyivät asiaryhmistä parhaiten eli näissä asioissa pysäköintivirhemaksu poistettiin oikaisuvaatimuksen seurauksena ja siten myös oikeussuojan tarve lakkasi, eikä päätöksestä ollut enää tarvetta valittaa hallintotuomioistuimeen.

Kyselyn perusteella määrällisesti eniten oikaisuvaatimuksia tehdään sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvissa asioissa. Sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuu selkeästi suurin osa oikaisuvaatimuksista niissä kunnissa, joissa järjestämisvastuu sosiaali- ja terveystalvluista on edelleen kunnalla itsellään. Nämä päätökset koskivat lähinnä omaishoidon tuen myöntämistä ja sen määrää, vammaisten henkilökohtaista apua, asunnonmuutostöitä, kuljetuspalveluita, koneiden ja laitteiden hankinnasta aiheutuneiden kustannusten korvaamista ja asumispalveluita, ikäihmisten kotihoitoa ja palveluasumista sekä toimeentulotukea.³⁹²

Suurin osa oikaisuvaatimuksista tehtiin vammaispalveluiden henkilökohtaisesta avusta, kuljetuspalveluista sekä omaishoidon tuesta ja toimeentulotuesta. Erityisesti niissä

390 Ks. YLE:n uutinen, jossa haastateltu Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ylituomari *Ann-Mari Pitkäranta*. Hänen mukaansa tuomioistuinmaksu on heikentänyt kuntalaisten laillisuusvalvontaa ja mahdollisuuksia hakea muutosta myös omassa asiassaan, mikä heikentää julkista kontrollia. Saatavilla <https://yle.fi/uutiset/3-9289697>. Viitattu 13.2.2019. Ks. myös Kaleva.fi: Parkkisakosta valittaminen romahti koko maassa. Taustalla roimasti nousseet valitusmaksut. Saatavilla <https://www.kaleva.fi/uutiset/kotimaa/parkkisakoista-valittaminen-romahti-koko-maassa-taustalla-roimasti-nousseet-valitusmaksut/750159/>. Viitattu 22.1.2019.

391 Ks. esim. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden vuosikertomus 2016, s. 3.

392 Vuodesta 2017 lähtien Kansaneläkelaitos on vastannut perustoimeentulotuen myöntämisestä. Kunnille on kuitenkin jäänyt vastuu ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen myöntämisestä. HE 358/2014 vp. Tämä näkyy kuntien oikaisuvaatimustilastoissa, kun toimeentulotukiasioiden käsittely oikaisuvaatimusvaiheessa on voimakkaasti vähentynyt, muttei kuitenkaan loppunut kokonaan. Varsinkin keski- ja suurissa kunnissa oikaisuvaatimusten määrä oli tarkastelujaksolla 2015–2017 laskenut, mikä voi osaltaan johtua perustoimeentulotuesta tehtyjen oikaisuvaatimusten siirtymisestä KELA:n vastuulle.

tapauksissa oikaisuvaatimusten määrä nousi, kun otettiin käyttöön uusia linjauksia määrärahasidonnaisten palveluiden toimeenpanosta ja määrärahojen myöntämisestä. Trendi oikaisuvaatimusten aihepiireissä on ollut samankaltainen kuin vuosina 2013–2014: tällöinkin oikaisuvaatimukset keskittyivät sosiaali- ja terveydenhuollon alalla palvelu-, hoitomaksu- ja toimeentulotukipäätöksiin.

Ilman pysäköinninvalvonnasta johtuneita oikaisuvaatimuksia vaihteluväli oli vuonna 2015 0–643, vuonna 2016 0–484 ja vuonna 2017 0–342. Oikaisuvaatimusten määrä putosi suurissa yli 100 000 asukkaan kunnissa 20–50 prosenttia tarkastelujaksolla. Pienemmissä kunnissa oikaisuvaatimusten määrässä ei ollut suuria vaihteluita. Niissä tehtiin oikaisuvaatimuksia 0–44. Syynä oikaisuvaatimusten määrän vähenemiseen on mitä todennäköisimmin perustoimeentulotuen siirtyminen kuntien järjestämisvastuulta Kansaneläkelaitokselle, jolloin myös muutoksenhaku suuntautuu KELAn oikaisuvaatimuskeskukseen kuntien toimielinten sijaan.³⁹³ Keskimääräistä oikaisuvaatimusten määrää ei voida kyselyn perusteella sanoa, koska vaihteluväli kuntakokoluokkien sisällä oli suurta.

Vuosina 2013–2014 tehtiin keskimäärin 33 oikaisuvaatimusta per kunta, mutta vaihteluväli kuntakokoluokkien sisällä ja kuntakokoluokittain oli valtava. Alle 5 000 asukkaan kunnissa tehtiin keskimäärin 3 oikaisuvaatimusta vuodessa, kun taas yli 100 000 asukkaan kunnissa tehtiin keskimäärin 500–600 oikaisuvaatimusta vuodessa.³⁹⁴ Luvut vastaavat nyt tehtyä kyselyä.

Kuntaliiton aiemman kyselyn mukaan vuosina 2013–2014 oikaisuvaatimukset ja kunnallisvalitukset koskivat sosiaali- ja terveystoimen palvelu, hoitomaksu- ja toimeentulotukipäätöksiä. Muilla hallinnonaloilla kuin sosiaali- ja terveystoimessa oikaisuvaatimukset koskivat lähinnä opettajien lomauttamisia, virkaan ja toimeen valintoja, virkojen lakkauttamisia, koulujen lakkauttamisia, rakennuslupapäätöksiä, maanvuokrasopimuksia, sote-palvelujen ulkoistamispäätöksiä sekä tuulivoimala-asioita.³⁹⁵

Nyt tehdyssä kyselyssä muita kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat oikaisuvaatimukset koskivat määrällisesti eniten kunnallistekniikan kustannuksia, maan myyntiä ja virantäyttöasioita, julkisia hankintoja, vahingonkorvausasioita sekä päivähoitomaksupäätöksiä.

393 L 26.6.2015/815.

394 Pekola-Sjöblom, Marianne: Osallistumis- ja vaikuttamistapoja kartoittava kysely. Tietoja kuntalais- ja valtuustoaloitteista, oikaisuvaatimuksista ja kunnallisvalituksista. Kuntamarkkinat 10.9.2015. Kyselyyn kuului mm. oikaisuvaatimusten määriä ja kunnallisvalitusten määriä koskeva osio, jolla haluttiin arvioida muutoksenhakukeinojen vaikuttavuutta osana kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja.

395 Pekola-Sjöblom 2015: Osallistumis- ja vaikuttamistapoja kartoittava kysely.

5.1.2 Oikaisuvaatimusten resursointi kunnissa

Hallintolain 49 c § (7.8.2015/893) määrää, että oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Kuntalain mukaan oikaisuvaatimus on kuitenkin tehtävä 14 päivässä (kuntalaki 138 §). Jos oikaisuvaatimusta ei ole tehty määräajassa, oikaisuvaatimus jätetään tutkimatta ja asian käsittely varsinaisessa muutoksenhakuprosessissa päättyy. Asianosaisella on tämän jälkeen mahdollista moittia viranomaisen toimintaa kantelemalla viranomaisesta valvovalle viranomaiselle tai laillisuusvalvojille (eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri) tai hallintolainkäyttölain 11 luvun ylimääräisillä muutoksenhakukeinoilla (menetetyn määräajan palauttaminen HLL 61–62 §, purku 63–64 § tai prosessuaalinen kantelu toimivaltaiselle viranomaiselle 59–60 §).³⁹⁶

Viranomaista sitoo asian käsittelyn kiireellisyys. Hallintolain 49 e § mukaan oikaisuvaatimukset on käsiteltävä kiireellisinä. Mitään tiettyä aikavaatimusta ei ole asetettu oikaisuvaatimusten käsittelylle, koska asioiden laatu ja laajuus vaihtelevat valtavasti. Kiireellisyttä perustellaan perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n käsittelyn viivytyksettömyysvaatimuksella sekä oikeudenmukaisella oikeudenkäynnillä. Varsinaisesti oikaisuvaatimusvaiheeseen ei sovelleta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia, mutta käsittelyn kestolla voi olla vaikutuksia arvioitaessa koko muutoksenhakuprosessin joutuisuutta.³⁹⁷

Oikaisuvaatimusten käsittelyyn kuluva ajasta oli erilaisia näkemyksiä. Suurimmassa osassa kuntia tähän ei osattu vastata tai ilmoitettiin, ettei asiaa tilastoida. Esimerkiksi kunnassa, jossa kaikki perusturvan toimialaan kuuluvat palvelut oli annettu kuntayhtymän hoidettavaksi, arvioitiin yhden oikaisuvaatimuksen käsittelyajaksi kaksi työpäivää. Nämä oikaisuvaatimukset koskivat lähinnä siis kunnallistekniikan kustannuksia, maan myyntiä ja virantäyttöasioita. Niissä kunnissa, joissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat edelleen kunnan järjestettävänä, oikaisuvaatimusten käsittelyajaksi arvioitiin noin kymmenen (10) tuntia per oikaisuvaatimus. Kaikkienensa suuressa kunnassa (yli 100 000 asukasta) käytettiin työaikaa noin 3 henkilötyövuotta noin 400–450 sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvan oikaisuvaatimusten käsittelyyn.

Oikaisuvaatimusten käsittelyn kustannuksia ja käytettyä työaikaa voidaan verrata hallintotuomioistuimissa käytettyihin resursseihin. Hallintotuomioistuinten yhteisen toimintakertomuksen mukaan yhden hallinto-oikeusasian käsittelemiseen kuluu noin 1 000 euroa (vuonna 2017 985 euroa). Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vastaava luku oli alle 2000 euroa (vuonna 2017 1 881 euroa). Kustannukset suhteessa asiamääriin ovat molemmissa oikeusasteissa laskeneet tasaisesti viimeisten vuosien aikana. Voidaankin todeta, että hallinto-oikeuksien taloudellisuus eli taloudellinen tehokkuus on parantunut.

³⁹⁶ Laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa luovutaan kantelusta ylimääräisenä muutoksenhakukeinona ja se ikään kuin yhdistetään tuomion purkuperusteisiin. HE 29.2018 vp, s. 184–186.

³⁹⁷ HE 226/2009 vp, s. 44–45.

Hallinto-oikeuksien tuottavuus oli 77 ratkaistua asiaa per henkilötyövuosi. Määrä on pysynyt edellisinä vuosina kutakuinkin samana, joskin hienojakoista nousua tuottavuudessa on havaittavissa.³⁹⁸ Korkeimman hallinto vastaava luku oli 55 ratkaistua asiaa per henkilötyövuosi. KHO:n tuottavuus on parantunut viime aikoina (vuonna 2015 42 ratkaistua asiaa/htv).

Vastausten hajanaisuudesta johtuen ei voida vetää johtopäätöksiä sen suhteen, miten maakunnissa olisi pitänyt varautua oikaisuvaatimusten käsittelyyn. Oikaisuvaatimusten määrän ja laadun vaihdellessa valtavasti, tarkkaa arviota oikaisuvaatimukseen varattavasta työajasta on mahdotonta laatia. Näiden lukujen valossa voitaneen arvioida, että oikaisuvaatimusten käsittelyyn pitäisi varata ainakin yksi henkilötyövuosi per sata oikaisuvaatimusta. Kuitenkin oikaisuvaatimusten käsittelyn pitäisi olla sujuvampaa ja edullisempaa kuin hallintotuomioistuimissa.

Selvityksen yhteydessä toteutetun kyselyn perusteella kunnat eivät täysin kyenneet täyttämään käsittelyn kiireellisyysvaatimusta. Itse käsittelyajasta, eli kuinka kauan oikaisuvaatimuksen käsittelyyn kuluu aikaa kunnassa sen saapumisesta ratkaisemiseen, kului kahdesta viikosta yhteen kuukauteen. Pääsääntöisesti oikaisuvaatimukset käsiteltiin kuukauden sisällä oikaisuvaatimuksen saapumisesta. Joissain laajoissa ja vaativissa tapauksissa oikaisuvaatimuksen käsittely venyi kahteen kuukauteen. Erityistä selvitystä eri asiantuntijoilta vaativa asia saattoi venyä kunnan hallinnossa jopa kuusi kuukautta. Tämä ei selvästikään vastaa hallintolain 49 e §:n oikaisuvaatimuksen käsittelyn kiireellisyysvelvoitetta eikä hyvän hallinnon vaatimuksia. Toisistaan huomattavasti poikkeavat käsittelyajat johtuvat siitä, että oikaisuvaatimusvaiheessa käsiteltävät asiat voivat koskea aina yksilöä koskevaa yksittäistä palvelua tai kunnan päätöksenteossa laaja-alaista ja mittavaa periaatepäätöstä, kuten kouluverkkoasioita.

5.1.3 Oikaisuvaatimusten tehokkuus kunnissa

Hallintopäätökset ovat muuttuneet kovin harvakseltaan oikaisuvaatimusvaiheessa. Selkeää linjaa tai prosenttiosuutta vastauksista ei voida vetää etenkin siitä syystä, että suurin osa oikaisuvaatimusten määrästä ja muutetuista päätöksistä perustuivat vastaajien arvioihin. Selvän poikkeaman tekee pysäköinninvalvonnasta tehdyt oikaisuvaatimukset, joista hyväksyttiin noin neljäsosa. Yksilöasioiden jaostoissa päätökset muuttuivat lähinnä henkilökohtaisen avun, palveluasumisen ja omaishoidon tuen myöntämistä koskevissa oikaisuvaatimusasioissa.

398 Hallintotuomioistuinten yhteinen toimintakertomus 2017, liite 1, taulukko 2.

Varovaisesti voidaan arvioida, että mitä pienempi kunta, sitä parempi mahdollisuus vaatimuksella on menestyä oikaisuvaatimusvaiheessa. Tästä ei voida kuitenkaan vielä vetää sellaisia johtopäätöksiä, etteikö näissä kunnissa viranomaisen normaali hallintomenettely asianmukaista tai onko ylipäänsä oikaisuvaatimusten menestyminen hyvä asia. Hallinnon asiakkaan oikeusturva kuitenkin vaatii, että hänellä on käytössään tehokkaat oikeussuojakeinot (PL 21 §).

Toisaalta, kun oikaisuvaatimusten tehokkuutta verrataan hallintotuomioistuinten tilastoon, ei ero ole niin valtavan suuri. Vuoden 2017 hallintotuomioistuinten yhteisen toimintakertomuksen mukaan hallinto-oikeuksien ratkaisusta noin 22 prosenttia johti muutoksenhaun kohteena olleen päätöksen muuttamiseen tai päätöksen palauttamiseen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Edelleen 27 prosentissa asioissa hallintotuomioistuinten päätöksistä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa KHO on muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä noin neljässä prosentissa valituksenalaisista päätöksistä.³⁹⁹

Asianosaisen oikeusturvan kannalta oikaisuvaatimusmenettely ei siis vaikuta olevan kovin tehokas oikeussuojakeino. Toisaalta kyselyn vastauksissa todettiin, että oikaisuvaatimusmenettely on myös kunnan kannalta tarpeellinen, toimiva ja tarkoituksenmukainen menettely ennen varsinaista hallintoprosessia:

”Oikaisuvaatimusjärjestelmää tarvitaan, koska se on nopeampi ja halvempi keino korjata mahdolliset virheet kuin kierrättää asia hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuden käsittelyajat ovat liian pitkät. Muutoksenhakijan kannalta järjestelmä ei ehkä toimi kovin hyvin, koska harvemmin oikaisuvaatimuksessa tulee sellaista uutta tietoa, joka muuttaisi kaupungin kannan käsiteltävään asiaan ja tämä johtaa oikaisuvaatimuksen hylkäämiseen.”

Oikaisuvaatimusmenettely vaikuttaakin olevan ennen kaikkea *asianosaisen mahdollisuus saattaa asia viranomaisen uudelleen harkittavaksi*. Tämä ei tarkoita välttämättä asian muuttamista, mutta sillä voi olla periaatteellista vaikutusta jatkossa viranomaisen käsittelemissä samankaltaisissa asioissa. Kunta tai kuntayhtymä voi esimerkiksi muuttaa linjauksiaan ja soveltamisohjeitaan, jos yleisessä linjassa huomataan poikkeamia. Tämä onkin ollut kollegiaalisen päätöksentekomenettelyn yksi hyvistä puolista, mutta samalla tavoin periaatteellisiin ratkaisuihin voidaan päätyä päällikköratkaisuin tehdyssä menettelyssä:

”Jos yksittäinen viranhaltija käsittelee asian, on se vain yhden henkilön näkemys ja virheen riski on suurempi. Päätösten linja pitää kuitenkin paremmin ja menettely on kevyempi. Viranhaltijan päätösvaltaa voitaisiin lisätä, jotta prosessi nopeutuisi. Toimielinprosessissa on monta ihmistä mukana toimielinten jäsenten lisäksi ja prosessin julkinen luotettavuus on vahvempi.”

399 Hallintotuomioistuinten yhteinen toimintakertomus 2017, s. 5 ja 8.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän osana hallinnon oikeussuojakeinoja todettiin ylipäänsä toimivaksi, koska valitusvaihe vie kohtuuttoman kauan sekä asianosaisen että kunnan kannalta. Tämä viivästyttää lopullisen asiaratkaisun saamista, mikä hankaloittaa asianosaisen asemaa erityisesti hallintovalituksissa ja pysäyttää muidenkin asioiden toimeenpanon kunnassa erityisesti kunnallisvalituksissa. Toisaalta erityisesti teknisen sektorin laillisuusharkintaan liittyvissä asioissa muutoksenhakuohjausta toivottiin suoraan hallinto-oikeuteen. Puhtaasti laillisuusharkintaan liittyvissä asioissa ei nähty toimielimen roolia ja oikaisuvaatimusvaihetta välivaiheena tarkoituksenmukaisena.

Myös oikaisuvaatimuksessa esitetyille perusteiden toivottiin rajautuvan ainoastaan laillisuusperusteisiin muutoksenhakuihin. Tämä tuskin tulee kyseeseen, koska oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on toimia varsinaista muutoksenhakua edeltävänä, asianosaisen mahdollisuutena saattaa asia uudemman kerran viranomaisen harkittavaksi.⁴⁰⁰ Sen sijaan hallintotuomioistuimessa valitus tutkitaan ainoastaan laillisuusperusteella, oli kyse sitten hallinto- tai kunnallisvalituksesta (hallintolainkäyttölaki 7 § (7.8.2015/891)).

Oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuuden kannalta toivottiin myös viranhaltijalle laajempia itseoikaisumahdollisuuksia kuin hallintolain 50 § tällä hetkellä mahdollistaa. On tosin huomattava, että itseoikaisumahdollisuutta on hallintolain ja oikaisuvaatimusmenettelyn uudistamisen yhteydessä laajennettu entuudestaan. HL 50 § (11.6.2010/581) mahdollistaa esimerkiksi viranomaisen itseoikaisun tilanteessa, jossa asiaan on tullut entuudestaan uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.⁴⁰¹

Haastatteluissa tuotiin myös esiin, että oikaisuvaatimusvaiheessa toimielinkäsittelyssä asia voidaan palauttaa uudelleen valmisteltavaksi. Lisäselvityksen vaatiminen ei tosin koske alkuperäisen päätöksen tehnyttä viranomaista eikä asianosaista, vaan toimielinkäsittelyvaihetta esittelyn osalta. Päätöstä ei voida siis enää palauttaa esimerkiksi päätöksen tehneelle viranhaltijalle ratkaistavaksi, vaan asiassa hankitaan virallisperiaatteen mukaisesti lisää selvitystä päätöksentekoa varten oikaisuvaatimuksen käsittelyyn. Erityisesti sosiaalihuollon asioissa tämä on toisinaan tarkoituksenmukaista, koska hallintopäätösten kohteena olevien asianosaisten tilanne voi muuttua hyvinkin nopeasti sosiaalihuollon palveluiden

400 Ks. HE 226/2009 vp, s. 43, jonka mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmän tarkoituksena ei ole vain tarjota mahdollisuutta hallintopäätöksellä ratkaistun asian lainmukaisuuden, vaan myös sen tarkoituksenmukaisuuden uudelleenarvioimiseen.

401 Hallintolain muutoksen taustalla olikin ajatus viranomaisen itseoikaisumenettelyn vahvistamisesta, jotta asianosaisen ei tarvitsisi nojautua oikeussuojakeinoihin, vaan viranomainen voisi siirtää hallintopäätösten selvimpien virheiden korjaamisen painopistettä yhä paremmin hallinnollisen yleislain tarjoaman itseoikaisukeinoon suuntaan. Hallintolain virheen korjaamisen menettelyn itseoikaisua käyttämällä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ennakoitiin keventävän jälkikäteen oikeussuojajärjestelmään kohdistuvia odotuksia. Hallituksen esityksessä puhuttiin itseoikaisusta ”joustavana, muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolisena itseoikaisumenettelynä”. HE 226/2009 vp, s. 29. Kuntalain mukaisessa oikaisuvaatimusmenettelyssä oikaisuvaatimus osoitetaan yleensä ylemmälle viranomaiselle, mikä poikkeaa perinteisestä oikaisuvaatimusmenettelystä, jossa oikaisuvaatimus käsitellään viranomaisen itseoikaisun muodossa. Oikaisuvaatimusmenettely onkin mennyt yhä enemmän ylemmän viranomaisen valvontatehtäväksi, eikä alkuperäisen päätöksentekijän itseoikaisuksi, kuten alun perin oikaisuvaatimuksessa on ollut asian laita. HE 226/2009 vp, s. 23.

tarpeen mukaan. Siten päätöksen toimeenpano viivästyy, mutta lisäselvitys voi vaikuttaa oikaisuvaatimus päätöksen lopputulokseen. Myös hallinnon asiakkaan kannalta oikaisuvaatimuksen käsittelyä koskeva lisäselvitys jouduttaa asian käsittelyä verrattuna tilanteeseen, jossa asia joudutaan laittamaan uudelleen vireille.⁴⁰² Toinen mahdollisuus näissä tilanteissa on, että uusi hakemus on jo käsitellyssä viranomaisessa. Uuden myönteisen päätöksen myötä vanhan päätöksen oikaisuvaatimus on sinällään jo vanhentunut ja oikeusturvan tarve poistunut vaatimusten osalta.⁴⁰³

Oikaisuvaatimusjärjestelmä nähtiin siis sinällään toimivaksi, mutta kehitystarpeitakin ilmeni. Kunnissa tulee edelleen vastaan se tosiasia, että vaikka oikaisuvaatimusmenettely on pääsääntö ensivaiheen muutoksenhakuna, sen keskinäisessä menettelyssä on eroja riippuen asiaryhmästä. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä joko kuntalain (410/2015) 134 §:n tai hallintolain 7 a luvun mukaan, minkä lisäksi erityislainsäädäntö sisältää muun muassa menettelyä koskevia säännöksiä.⁴⁰⁴ Esimerkiksi muutoksenhakuohjeiden kirjo teki hallintopäätösten tiedoksiannosta hankalan viranomaiselle, kun jokaisesta hallintopäätöksestä annetaan osittain erilainen muutoksenhakuohje.

”Monimutkainen [oikaisuvaatimusjärjestelmä], eri lainsäädännössä erilaiset prosessit. Haasteena on, että päätöksissä on oikeanlaiset oikaisuvaatimusohjeet.”

Muutoksenhakukäytäntöä tulisi yhtenäistää, jotta virheellisiltä muutoksenhakuohjeilta ja vastaavasti asiakkaiden väärinkäsityksiltä välttyttäisiin. Vastaavasti oikaisuvaatimuksiin annettuihin päätöksiin pitää antaa oikeanlainen muutoksenhakuohje.⁴⁰⁵

”Meillä on noin 30 erilaista muutoksenhakuohjetta, koska ohjeet periytyvät eri laeista. Ohjeiden määrää tulisi vähentää ja käyttöä saada yksinkertaisemmaksi.”

402 Toinen näkökulma asiaan on se, että hallintolain 49 e § määrää oikaisuvaatimukset käsiteltäväksi kiireellisenä. Tiukasti tulkiten oikaisuvaatimukset pitäisi mahdollisimman pian käsitellä eli hylätä tai hyväksyä oikaisuvaatimus. Joka tapauksessa oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen joutuu ottamaan kantaa vaatimuksiin kohtuullisen nopeasti oikaisuvaatimuksen saapumisesta. Oikaisuvaatimuksen käsittely saattaa riippua myös alkuperäisen päätöksen tehneen viranomaisen asia- tai kirjoitusvirheen korjaamisesta, jolloin oikaisuvaatimusviranomaisen päätöksenteko voi tosiasiallisesti käydä tarpeettomaksi, jos esimerkiksi asiavirhe on korjattu asianosaisen eduksi.

403 Lisää muuttuneista päätöksistä, asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisesta sekä oikaisuvaatimukseen annetuista vastauksista ks. *Valkonen, Tanja*: Oikaisuvaatimusmenettelystä ja sen tehokkuudesta erityisesti sosiaalihuollossa. Lapin yliopisto 2015.

404 Ks. esim. sosiaalihuoltolaki (1301/2014) 6 luku.

405 Esimerkiksi tuomioistuinmaksulain (1455/2015) voimaantulo on otettava huomioon muutoksenhakuohjeissa. Oikaisuvaatimusmenettelyn maksuttomuutta ja vastaavasti tuomioistuinmenettelyn maksua koskevat asiat tulisi osoittaa selkeästi asiakkaalle. Tämä tarkoittaa muutoksenhakuohjeen yksiselitteistä sisältöä, onko muutoksenhaku tuomioistuimessa maksutonta vai ei (tuomioistuinmaksulaki 5 §). Tällä saattaa olla hyvinkin merkitystä asianosaisen oikeusturvan kannalta. Hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimaksu vuoden 2019 alusta lukien on 260 euroa (oikeusministeriön asetukset 1383/2018 ja 1385/2018).

Vastauksissa otettiin kantaa myös hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten toimivaltaproblematiikkaan, joka vaikeuttaa asian käsittelyä ja lopullisen asiaratkaisun saamista myös viranomaisen kannalta.

”Yksityisoikeudellisissa, esimerkiksi vahingonkorvauksia ja työsopimuksia koskevissa riidoissa kyseessä on vain kaupungin mielipide ja hallinto-oikeus ottaa kantaa hallintomenettelyyn. Todellisuudessa riita ratkaistaan käräjäoikeudessa. Tämä on kuntalaisen kannalta vaikeasti hahmotettavissa oleva asia.”

5.2 Oikaisuvaatimusten käsittelymalleista kunnissa ja maakunnissa

Käytössä olevat erilaiset oikaisuvaatimusten käsittelymallit voidaan jakaa kolmeen eri menettelyyn:

1. Kolleginen päätöksenteko yhdistettynä esittelymenettelyyn
2. Päällikköratkaisu yhdistettynä valmistelevan viranhaltijan esittelyyn
3. Päällikköratkaisu ilman esittelyä

Oikaisuvaatimusmenettelyvaiheen asianmukainen toimittaminen katsottiin edellytykseksi aikoinaan siirryttäessä ensivaiheessa veroasioissa siihen, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellytetään valituslupaa.⁴⁰⁶ Verovalitusta edeltävä pakollinen oikaisuvaatimusvaihe oli eräänlainen menestystarina, jolla verovalitukset sekä määrällisesti että suhteellisesti laskivat hallinto-oikeuksiin (lääninoikeuksiin) tulleita muutoksenhakuja. Osittain tämän onnistuneen muutoksen seurauksena oikaisuvaatimusmenettelyn kehittäminen ja laajentaminen katsottiin asianmukaiseksi, vaikka kaikissa asiaryhmissä se ei välttämättä onnistu yhtä tehokkaasti. Oikaisuvaatimukseen annetun ratkaisun katsotaan selkeyttävän muun muassa parempine perusteluineen myös mahdollista muutoksenhakua sekä asiakkaan että hallinto-oikeuden näkökulmasta. Kysymys on siitä, täyttääkö yhden virkamiehen (vaikka esittelystä tehty) ratkaisu ajatuksellisesti vaatimuksen oikaisun tekemisestä viranomaiselle.⁴⁰⁷

406 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuja 4/1993, s. 13. Yleensä valituslupajärjestelmän laajenemisesta ja sen reunaehdoista. *Halila* 2013b, s. 967–984.

407 Myös nykyjärjestelmässä on osoittautunut olevan ongelmia, joita on kohdistunut sekä institutionaaliseen tehokkuuteen että myös materiaaliseen eli tosiasialiseen tehokkuuteen. Ks. *Valkonen* 2015. Oikaisuvaatimuksen riippumattomuuskysymys on herättänyt myös keskustelua, vaikka nykyään hyväksytäänkin se, että kysymys on saman asian jatkokäsittelystä, eikä kyse ole pääsääntöisesti esteellisyyden yleislausekkeen alaan kuuluvan toisen asteen jääviyden soveltamistilanteesta. Toisaalta aikaisemmin erityisesti ylimpien laillisuusvalvojien taholta esitettiin vaatimuksia kahden instanssin jääviyden huomioon ottamisesta oikaisuvaatimusvaiheessa. Ks. *Kuusikko* 2018, s. 406–424.

Maakuntahallintoon siirryttäessä oikaisuvaatimuksen käytöstä voisi ottaa mallia kuntien ja kuntayhtymien päätöksiin kohdistuvasta muutoksenhakuprosessista. Erityislain oikaisuvaatimusten käsittelevän viranomaisen toimivalta tulee hallintolaista tai erityislainsäädännöstä. Jos esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiat olisivat siirtyneet maakuntien järjestämisvastuulle, oikaisuvaatimusjärjestelmän olisi ollut luonnollista siirtyä vastaavalla tavalla maakuntaan. Tämä tarkoittaisi asianomaisen asiantuntijalautakunnan perustamista maakuntaan tai sen liikelaitokseen sosiaali- ja terveydenhuollon muutoksenhakukelpoisten yksilöasioiden oikaisuvaatimusten käsittelyä varten.⁴⁰⁸ Jos taas erityislaki ei määrää tiettyä tahoa käsittelemään oikaisuvaatimukset, oikaisuvaatimus kohdistetaan maakunnan hallintolaissa tarkoittamalle viranomaiselle.

Tämänkaltainen oikaisuvaatimusmenettely ei ole prosessiekonomisesti yhtä tehokas kuin viranhaltijaesittely vastaavalle viranhaltijalle. Lautakunta tai jaostotyyppinen käsittelymenettely on perusteltavissa kuitenkin käsittelyn avoimuudella siten, että asiaan ottaa kantaa myös viranhaltijoiden ulkopuolinen taho. Jaostotyyppinen menettely lisää asiakkaan osallisuutta ainakin edustuksellisen demokratian kautta, kun päätöksentekijät ovat suorilla maakuntavaaleilla valittuja edustajia. Tämänkaltainen oikaisuvaatimusmenettely vahvistaa niin ikään paikallista itsehallintoa, kun maakunnan päättäjät voisivat osallistua ratkaisutoimintaan. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturva varmistettaisiin jatkossakin valitusmahdollisuudella tuomioistuimeen. Oikaisuvaatimuksen on kuitenkin todettu ainakin vähentävän hallinto-oikeuksien työkuormaa, joten sen käytön jatkaminen maakuntahallinnossa on myös taloudellisesti perusteltua. Oikaisuvaatimuksen käsittelykustannuksia ei ole tutkittu kunnissa tai maakunnissa esimerkiksi siihen käytetyn ajan tai kokouspalkkioiden maksuun käytettyjen summien osalta. Kuntien oli kyselyn perusteella myös vaikea arvioida, kuinka paljon oikaisuvaatimusten käsittely työllistää henkilötöyvuosina.

Kunnille ja kuntayhtymille osoitettu kysely osoittaa, että kunnissa oikaisuvaatimusten käsittelymalli on keskenään eri tavoin järjestetty, vaikka menettely sosiaalihuollon yksilöasioiden osalta onkin laissa (kolleginen päätöksenteko esittelystä). Useimmiten asian valmistelee joko alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija tai hänen esimiehensä. Päätöshetken tekee kuitenkin hallintosäännössä määritelty viranhaltija, jonka pohjalta luottamushenkilöistä koostuva kollegio ratkaisee asian. Kaikki viranhaltijat toimivat valmistelussa virkavastuulla ja esittelijää sitoo virkamiesoikeudessa vahvennettu esittelijänvastuu, joka on myös perustuslaissa vahvistettu (PL 118.2 §).⁴⁰⁹ Toinen perustuslain virkamiestoimintaa vahvasti ohjaava pykälä on PL 2.3 §: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Luottamushenkilöitä sitoo

408 Sosiaali- ja terveydenhuollon yksilöasioissa päätökset olisi tehty lähtökohtaisesti liikelaitoksessa viranhaltijatasolla, ks. HE 15/2017 vp, s. 392, 497. Maakuntalain mukaan liikelaitoksen ainoa toimielin olisi ollut johtokunta ja johtokunnassa olisi voinut olla jaostoja.

409 Ks. esittelijän asemasta ja vallasta *Luoto* 2000, s. 11–12.

niin ikään virkamiesoikeudelliset vastuut esimerkiksi salassapidon suhteen, virka-aseman väärinkäyttämistä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta (rikoslaki 40 luku (12.7.2002/604) virkarikoksista).

Maakuntalakiluonnoksen 130 pykälän toisessa momentissa ehdotettiin, että sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa yksilöön kohdistuvista viranhaltijapäätöksistä haetaan muu-
tosta oikaisuvaatimuksella.⁴¹⁰ Oikaisuvaatimuksen ratkaisee laissa tai hallintosäännössä mainittu *viranhaltija, jonka tulee olla muu kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija*.⁴¹¹ Tämä on merkittävä muutos nykyiseen nähden. Nykyisessä muutoksenhakujärjestelmässä oikaisuvaatimus osoitetaan kunnalliselle sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle (sosiaalihuoltolaki 50 §). Tämä toimielin on yleensä delegoinut toimivallan yksilöasioista vastaavalle jaostolle. Ratkaisumenettely on kolleginen ja tapahtuu esittelystä. Terveystenhuollossa vastaavia muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä ei nykyisessä palvelurakenteessa juurikaan tehdä.

Maakuntalakiluonnoksen (HE 15/2017 vp) perusteella ei ole kovin selvää, miten muutoksenhaku tapahtuisi maakunnille siirtyvien asiaryhmien kohdalla, joissa on käytössä hallintovalitus tätä edeltävine oikaisuvaatimusmenettelyineen. Hallituksen esityksessä oikaisuvaatimusmenettely maakunnallisissa asioissa oli tarkoitus toteuttaa siten, että päätöksen tehnyt henkilö valmistelee asian toiselle viranhaltijalle.⁴¹² Kysymys olisi asiaryhmittäin hajautetusta järjestelmästä. Vaihtoehtoisesti olisi aiheellista selvittää sitä, olisiko tarkoituksenmukaisempaa siirtyä sittenkin oikaisuvaatimusasioiden keskitetympiin käsittelyihin. Päällikköratkaisut voivat olla kustannustehokkaita, mutta hajautetun järjestelmän kustannus-
nuseduista huolimatta ongelmia voivat aiheuttaa järjestelmän haavoittuvuus henkilöstövaihdostilanteissa. Keskitetyimmällä järjestelmällä saataisiin kerättyä informaatiota, se palvelisi valvonnallisesti toiminnan kehittämistä ja samalla asiakas saisi uskottavammin perustellun ratkaisun, mikä saattaisi edelleen vähentää hallintotuomioistuinjärjestelmän kuormitusta.⁴¹³

Maakuntalakiluonnoksen muutoksenhakusäännöksissä puhutaan nimenomaisesti maakuntavalituksesta ja siihen liittyvästä oikaisuvaatimuksesta (129-131 §).⁴¹⁴ Näin ollen muutoksenhaku tapahtuisi viranhaltijavetoisesti niiltä osin, kuin kysymys on niin sanotusta

410 HE 15/2017 vp, s. 392, 430.

411 HE 15/2017 vp, s. 430–431. Maakuntaudistukseen liittyviä sosiaali- ja terveydenhuollon erityislakien muutoksia ei ehditty viedä eduskuntaan. Tarkoituksena lienee ollut, että yksilöasioissa oltaisiin otettu käyttöön laajemminkin valinnanvapauslakia vastaava malli, jossa oikaisuvaatimuksetkin käsitellään viranhaltijatasolla.

412 HE 15/2017 vp, s. 430.

413 Oikaisuvaatimusjärjestelmän perimmäisenä tarkoituksena olikin, että mahdollisimman monentyyppiset riittaisuudet tulisivat korjatuksi oikaisumenettelyssä ennen tuomioistuinprosessia viranomaisvaiheessa ja kunnallisasioissa kunnan sisällä. HE 226/2009 vp, s. 11.

414 HE 15/2017 vp, s. 428–429.

maakunnallisesta asiasta. Sen sijaan hallintovalitus ja sitä edeltävää oikaisuvaatimusvaihetta säänneltäisiin erityislainsäädännössä. Samassa hallituksen esityksessä viitataan kuitenkin mm. yksilöä koskeviin sosiaali- ja terveydenhuollon asioihin (79 § 3 mom.), joissa muutoksenhaku tapahtuisi ensivaiheessa ainakin valinnanvapauden osalta viranhaltijaoikaisuna.⁴¹⁵

Pääsääntönä sosiaalihuollossa oikaisua on vaadittu kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä hallintolain säännösten mukaisesti (sosiaalihuoltolaki 50 §). Jos erityislainsäädännön muutoksenhakusäännökset yksilöä koskevissa asioissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa pysyisivät ennallaan sillä muutoksella, että palveluiden järjestäjä muuttuisi (kunnalta maakuntaan), *maakunnassa oikaisuvaatimukset käsittelee keskitetysti maakunnan toimielin*. Se taas olisi erikoista, jos yksilöä koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon muutoksenhakusäännökset olisivat keskenään erilaisia esimerkiksi siten, että sosiaalihuollon päätökseen haettaisiin eri tavalla muutosta (maakunnalliselta toimielimeltä) kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden valinnanvapautta koskevaan päätökseen (viranhaltijaoikaisuna).

Maakunnallista muutoksenhakua koskevaa sääntelyä voidaan tulkita siten, että maakuntahallinnossa yksilöä koskevissa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa muutoksenhaku olisi tullut järjestää pääsääntöisesti ns. viranhaltijaoikaisuna. Muutoksenhakusääntely on nykyisellään ja todennäköisesti jatkossakin erityissääntelyssä, koska täysin yhtenäistä muutoksenhakusääntelyä ei ole kyetty kokoamaan hallinnollisten asioiden laadun ja varsin suuren kirjon vuoksi. Siksi esimerkiksi maakuntahallintoon ja siellä järjestettäviin sote-palveluihin siirryttäessä olisikin pitänyt muuttaa esimerkiksi sosiaalihuoltolain muutoksenhakusääntelyä (50 §) siten, että oikaisuvaatimukset olisi käsitellyt monijäsenisen toimielimen sijaan sama viranomainen. Asiallisesti oikaisuvaatimuksen olisi maakuntahallinnossa ratkaissut nk. päällikköviranhaltija. Toinen vaihtoehto olisi ollut tulkita maakuntalaki- ja valinnanvapausluonnosta siten, että muutoksenhaku olisi riippunut täysin ns. substanssilainsäädännöstä. Täten olisi ollut mahdollista, että esimerkiksi sosiaalihuoltolakia olisi muutettu vain järjestämisvelvollisuutta koskien (kunnalta maakunnalle) ja oikaisuvaatimusten käsittely olisi tapahtunut maakunnallisen toimielimessä kunnallisen sijaan. Lakiehdotukset jättivät nyt kuitenkin epäselväksi maakunnallisen muutoksenhakujärjestelmän kehittymisen.

Uudessa maakuntalakiluonnoksessa (HE 15/2017 vp) mainitaan nimenomaisesti, että oikaisun ratkaisevan viranhaltijan tulee olla eri henkilö kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija. Tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että maakuntien pitää järjestää muutoksenhaun ja oikaisuvaatimusten käsittely siten, että asian ratkaisee aina muu kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija. Asiaa ei voi siis ratkaista sama henkilö, joka on tehnyt

415 HE 15/2017 vp, s. 429–430.

ratkaisun jo kertaalleen samassa asiassa. Kolmanneksi on havaittava, että alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija voi lain puitteissa kuitenkin valmistella päätösehdotuksen. Tämä on perusteltavissa sillä, että hän on jo perehtynyt asiaan ja oikaisuvaatimuksen peruslähtökohtana onkin asian perusteellisempi selvittäminen sekä mahdollisten virheiden oikaiseminen joko asiaratkaisussa tai menettelyssä. Edelleen on todettava, ettei alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija ole aina esteellinen osallistumaan oikaisuvaatimuksen johdosta tehtävään päätökseen asian valmistelijana.⁴¹⁶ Tämä johtuu oikaisuvaatimuksen luonteesta, jota on edellä selvitetty. Tiukka esteellisyystulkinta voisi vaikeuttaa viranomaisen mahdollisuuksia tehdä päätöksiä, mikä ei ole asianosaisenkaan etu. Myös päätöksen teon asiantuntemus voi vaarantua tiukalla esteellisyystulkinnalla.⁴¹⁷

Hallituksen esitys sote- ja maakuntauudistuksesta ei vaadi esittelymenettelyä oikaisuvaatimusten käsittelyssä.⁴¹⁸ Tämä tarkoittaa sitä, ettei asiaa valmisteleva viranhaltija ole sidottu päätöksenteossa virkamiesoikeudelliseen vastuuseen samalla tavoin kuin esittelymenettelyssä. Kysymys on täten niin kutsutusta *päällikköratkaisusta*, kun oikaisuvaatimuksen käsittelee yksin joku muu viranhaltija kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt. Tämä ei välttämättä ole yksilön oikeusturvan kannalta riittävän perusteltu ratkaisu.

Kollegista oikaisumenettelyä on moitittu hitaaksi, kustannustehottomaksi ja epätarkoituksenmukaiseksi käsittelymalliksi.⁴¹⁹ Toisaalta sen hyviä puolia ovat juuri kollegisuus yhdistettynä esittelymenettelyyn. Esittelevä viranhaltija esittelee asian virkavastuulla, jonka pohjalta asiaan perehtyneet maallikot ratkaisevat asian.

Kollegisen päätöksentekomenettelyn hyvinä puolina voidaan mainita se, että maallikkojäseninä oikaisuvaatimusmenettelyyn osallistuvat luottamushenkilöt voivat kiinnittää huomiota sellaisiin seikkoihin, joita ei esimerkiksi kunnallisissa/maakunnallisissa soveltamisohjeissa ole otettu huomioon eikä näihin ole viranomaisen sisällä huomattu puuttua. Oikaisuvaatimusmenettely onkin parhaimmillaan *dynaaminen muutoksenhaku-keino*, jolla voidaan ennakkolisesti muuttaa viranomaisen toimintaa vastaavissa samankaltaisissa tilanteissa.⁴²⁰ Siten kollegion tehtävänä laajemmasta näkökulmasta on politiikkatoimien ja toimintaympäristön ohjaaminen paikallisen itsehallinnon keinoin, jolloin

416 KHO 1.3.2001 T 344 ja 8.6.2000 T 1894.

417 Ks. LaVL 26/2009 vp ja HE 226/209 vp, s. 39–40.

418 HE 15/2017 vp, s. 431.

419 Ks. myös *Jukarainen – Sahla*: Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys s. 4–5, jonka mukaan hallintotuomioistuinten esittelyjärjestelmä yhdistettynä kollegiseen päätöksentekoon ei olisikaan kovin tehokas ratkaisumalli, koska siinä tehdään aina väistämättä päällekkäistyötä kaikkien ratkaisijoiden perehtyessä samaan asiaan.

420 Jo hallintolainkäyttötoimikunnan mietinnössä (1973:114) painotettiin, että oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuden kannalta on syytä painottaa ennaltavaikuttavien oikeusturvakeinojen merkitystä ja oikeusturvan takeet otetaan huomioon mahdollisimman varhaisessa menettelyn vaiheessa.

oikaisuvaatimusvaiheessa voidaan kiinnittää yleisempää huomiota päätösten valmisteluun, soveltamisohjeisiin ja päätösten toimeenpanoon.

Kollegisessa oikaisuvaatimusmenettelyssä voidaan kiinnittää erityistä huomiota viranomaisen tarkoituksenmukaisuusvalvontaan, yhtenäiseen soveltamiskäytäntöön sekä viranomaistoiminnan työtapojen kehittämiseen. Muutoksenhakukeinoja ei tarvitse käyttää välttämättä ollenkaan, vaan viranomaispäätos voidaan ratkaista myöhemmin selkeästi tukeutuen esimerkiksi voimassa oleviin soveltamisohjeisiin ja aiempaan ja siten yhtenäiseen soveltamiskäytäntöön. Samaa voidaan tosin sanoa päällikköratkaisusta yhdistettynä esittelymenettelyyn, jossa asianomaisen toimialan tai palvelualueen kaikki oikaisut tehdään eri valmistelijan, mutta saman päällikköviranhaltijan toimesta.

Mikäli kolleginen päätöksenteko yhdistettynä esittelyjärjestelmään jätettäisiin pois yksilöä koskevista asioista, pitäisi oikaisuvaatimusten käsittely järjestää vähintäänkin esittelymenettelystä yhdistettynä päällikköratkaisuun.⁴²¹ Tällöin asian tutkisi ainakin kaksi eri viranhaltijaa oikaisuvaatimusvaiheessa. Lisäksi voitaisiin edellyttää ensivaiheen muutoksenhausta laadittavan vuosittainen raportti tai yhteenveto asianomaiselle viranomaisen toimielimelle. Raportissa tulisi ottaa kantaa esimerkiksi yleisimpiin muutoksenhaun kohteena oleviin asioihin sekä oikaisuvaatimusten tehokkuuteen eli niiden menestymiseen oikaisuvaatimusvaiheessa. Toimielin voisi tämän selvityksen perusteella ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin linjaratkaisuun esimerkiksi soveltamisohjeita muuttamalla.⁴²² Tämä vaatisi ainakin sosiaalihuoltolain muutoksen, koska erityislainsäädännössä on nimenomaisesti säädetty oikaisuvaatimusten käsittely kunnalliselle sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle (50 §). Tosin järjestämisvastuun siirtyessä maakuntaan toimivalta siirtyisi joka tapauksessa kunnalta maakunnalle.

Hallituksen maakuntalakiluonnoksessa todetaan, että oikaisuvaatimusten käsittelyssä tulisi pyrkiä mahdollisimman joustavaan käsittelyyn, joka olisi päällikköratkaisuun paremmin mahdollistettavissa kuin kolleginen päätöksenteko. Luonnoksessa myös perustellaan niin kutsuttua virkamiesoikaisua sillä, että se on jo laajasti käytössä valtionhallinnossa. Sitä ei tosin tarkenneta, missä tällaista menettelyä käytetään eikä mainita siihen liittyvää sääntelyä.⁴²³ Valtionhallinnossa päällikköratkaisumenettely onkin käytössä, eikä virkamiesoikaisu

421 Hallituksen esitys koski laissa ja asetuksessa säädettyjä lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita, yksilöä koskevia sosiaali- ja terveydenhuollon asioita sekä muissa laissa erikseen säädettyjen tehtäväalueiden oikaisuvaatimusprosesseja. HE 15/2017 vp, s. 430–431.

422 Hallituksen lakiluonnos perustelee päällikköratkaisua sillä, että se yhdenmukaistaisi ratkaisukäytännön muodostumista maakunnassa ja liikelaitoksessa sekä edistäisi mahdollisten epäkohtien havaitsemista ja käsittelyä. HE 15/2017 vp, s. 431.

423 Puutteellisten oikeuslähteiden kritiikistä ks. *Luoto* 2000, s. 22–29. Luodon mukaan pelkästään päätöksentekomenettelysääntely yksinomaan viranomaisen sisäisin työjärjestyksin ei välttämättä täytä PL 118 § vaatimuksia esittelijän vastuusta varsinkaan niissä tapauksissa, joissa sisäiset menettelyohjeetkin ovat puutteellisia.

edellytä valtionhallinnossa, että asian ratkaisee päällikkövirkamies toisen virkamiehen esittelystä.⁴²⁴ Tätä esittelymenettelyä ei taas vaadita lakiluonnoksessaan, vaan ainoastaan vaaditaan, että asian ratkaisee valmistelusta muu kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija.

Edelleen olisi mahdollista, että asian valmistelijana toimisi alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija. Valmistelijaa ei jatkossakaan sidottaisi esittelijän vastuuseen. Tämä tarkoittaa, että asian valmistelija ei allekirjoita oikaisuvaatimuksen johdosta annettua päätöstä. Siten päätöksessä ei noudateta hallinnon esittelijän vastuuta, vaan tavanomaista virkamiesoikeudellisia viranhaltijan toimintavelvollisuuksia. Tämä on asianosaisen oikeusturvan kannalta kyseenalaista, varsinkin jos ratkaisija on vain muodollinen päätöksentekijä. Tällöin asianosaisen pimentoon jää tosiasiallinen asian valmistelija, mikä ei täytä hyvän hallinnon vaatimuksia.⁴²⁵ Jos esittelymenettelystä poiketaan viranomaisessa, sille pitäisi aina olla perusteltu ja objektiivisesti hyväksyttävä syy. *Luoto* katsoo, että hyväksyttävä syy voisi olla se, ettei esittely ole tarkoituksenmukainen päätöksentekotapa asiassa ja asianosaisen oikeusuoja voidaan järjestää esimerkiksi viranomaisen mahdollisuudella oikaista oma virheellinen päätös itseoikaisuменettelyssä. Muun muassa massahallintoasiat olisivat tällaisia ilman esittelyä tehtäviä päätöksiä.⁴²⁶ Toisin on oikaisuvaatimuksen johdosta tehty päätös, johon tulisi antaa ratkaisu esittelystä, koska kysymys on *ensivaiheen muutoksenhausta viranomaisen sisällä*.

Selvin esimerkki kunnallisesta massahallintoasiasta, jossa ei tarvitsisi käyttää esittelymenettelyä oikaisuvaatimusten käsittelyssä, on pysäköintivirhemaksujen määrääminen. Rakentamiseen liittyvissä asioissa haetaan muutosta suoraan valittamalla hallinto-oikeuteen, nk. pedagogisissa asioissa haetaan oikaisua aluehallintovirastolta. Virkavalinta-asioissa taas luottamushenkilövalvonnan voidaan katsoa olevan edelleen aiheellista.

Oikaisuvaatimus lykkää päätöksen toimeenpanoa, jollei erikseen toisin säädetä (HL 49 f §). Hallintolain normien mukaan päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos 1) erityislaissa niin säädetään, 2) päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava heti täytäntöön tai 3) päätöksen täytäntöönpanoa ei voi yleisen edun vuoksi lykätä. Vastaavasti HL 49.3 f §:n mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi, eikä tällaiseen päätökseen saa erikseen hakea muutosta. Maksuvelvollisuus julkisoikeudellisesta maksusta yleensä pysyy siihen saakka, kunnes asia saa lopullisen ratkaisun. Toisaalta etuutta koskevassa asiassa

424 Samankaltainen menettely on käytössä valtion aluehallinnossa (esim. ELY-keskukset ja aluehallintovirastot), jossa asia ratkaistaan esittelystä tai ilman esittelyä toisen virkamiehen valmistelun pohjalta.

425 Oikaisuvaatimusmenettelyn tulee täyttää hyvän hallinnon edellytykset, muttei oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Ks. PeVL 50/2018 vp.

426 *Luoto* 2000, s. 25–26.

hakija on oikeutettu etuuteen takautuvasti hakemuksen ensimmäisestä käsittelystä lukien. Hallintolain sääntely vastaa hallintolainkäyttölain sääntelyä (HLL 31 §) päätöksen täytäntöönpanosta.⁴²⁷ Toisaalta taas sosiaalihuollossa on omia täytäntöönpanosäännöksiään eli palvelu on annettava ennen lainvoimaa olevana (SHL 52 §).

5.3 Päätöksentekoon osallistuvista henkilöistä tietyissä yksilöä koskevissa asioissa

Kunnalliset – ja maakunnalliset – luottamushenkilöt lisäävät PL 2 § kansanvaltaisuusperiaatteen sekä Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan ja PL 121 § vaatimuksia huomion kiinnittämisen alueellisiin erityiskysymyksiin. Oikaisuvaatimusmenettelyllä edesautetaan myös päätösten kansantajuisuuden ja ymmärrettävyyden vaatimuksia. Sellaista oikaisuvaatimusmenettelyn henkilöulottuvuutta, jossa oikaisuvaatimukset käsittelee monijäseninen toimielin, voi verrata kärjäoikeuksissa toimivien lautamiesten toimintaan. Kelpoisuusehdot ovat erilaiset, koska esimerkiksi sosiaalihuollon yksilöasioiden jaoston jäseniä koskee kuntalain vaalikelpoisuussäännökset. Heillä ei ole täysi-ikäisyyden lisäksi esimerkiksi muita ikävaatimuksia, jotka on asetettu lähinnä yleisen elämäkokemuksen ja oikeustoimikelpoisuuden varmistamiseksi. Kärjäoikeuden lautamiesten kelpoisuusvaatimuksena on 25–65 vuoden ikä. Lautamiehen tulee olla objektiivisesti riippumaton, eikä hän saa toimia esimerkiksi tuomioistuimen virassa. Lautamiehen toimintakelpoisuutta ei saa olla rajoitettu ja häntä on pidettävä sopivana tehtäväänsä (laki kärjäoikeuden lautamiehistä (675/2016) 2.2 §).

Niin ikään oikaisuvaatimusmenettelyn kunnallista päätöksentekoa voidaan verrata kiinteistötoimitusten uskottujen miesten rooliin, jotka toimivat puolueettomina edustajina kiinteistöjen toimitustilanteissa. Yhdessä maanmittauslaitoksen edustajan (toimitusinsinööri) kanssa he muodostavat toimituskunnan, jonka tehtävänä on ratkaista mahdolliset toimituksiin liittyvät riidat (kiinteistönmuodostamislaki 4 § (22.7.2011/914)). Uskottuja miehiä sitoo hallintolain esteellisyysäännökset, kuten yksilöjaoston jäseniäkin. Uskottuja miehiä sitoo vielä samat kelpoisuusehdot kuin kärjäoikeuden lautamiehiäkin. Lisäksi uskotun miehen tulee olla kiinteistöasioihin perehtynyt ja paikalliset olot tunteva henkilö (kiinteistönmuodostamislaki (554/1995) 6.2 §).

Voidaan siis havaita, että sosiaalihuollon yksilöasioiden jaoston jäseniä, kärjäoikeuden lautamiehiä ja kiinteistötoimitusten uskottuja miehiä koskee samankaltaiset oikeusohjeet toimivallan suhteen. Kunnallisia luottamushenkilöitä koskee hallintolain 27–30 §

427 L 7.8.2015/891, HE 230/2014 vp.

esteellisyysäännökset ja kuntalain 97 §:n esteellisyysäännös. Uskottuja miehiä ja käräjä-oikeuden lautamiehiä sitoo oikeudenkäymiskaaren 13 luvun tuomarin esteellisyysäännökset.⁴²⁸ Kelpoisuusehdot ovat tiukemmat uskotuilla miehillä ja lautamiehillä, kun taas jaoston jäseniä koskee vain yleiset kuntalain 10 luvun mukaiset kunnallisen luottamushenkilön kelpoisuusvaatimukset. He kaikki myös osallistuvat päätöksentekoon. Eroja on siinä, että vain yksilöasioiden jaostossa päätöksenteko tapahtuu esittelymenettelystä.

Maakunnallista muutoksenhakujärjestelmää silmällä pitäen voitaisiin ajatella, että yksilöasioista päättävillä jaoston jäsenille asetettaisiin erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, jotka koskevat nimenomaista asiantuntija-alaa. Riippuen muutoksenhakuasiasta voitaisiin oikaisuvaatimusta käsitteleviltä henkilöiltä edellyttää alan asiantuntemusta ja tehtävään liittyvää koulutusta. Tällaista koulutusta on annettu ainakin lautamiehille, kun taas uskotujen miesten ja jaoston jäsenten odotetaan perehtyvän tavanomaisen luottamushenkilön tavoin päätettäviin asioihin. Esimerkiksi sosiaalihuollon yksilöasioiden jaoston jäseniltä voitaisiin edellyttää riittävää alan asiantuntemusta. Hallituksen maakuntalakiluonnoksessa tällaista vaatimusta päätöksentekijöille ei tarvitse vaatia, koska sosiaalihuollon asioita ei enää ratkaistaisi kollegisesti. Päätöksentekoon osallistuvilta viranhaltijoilta asiantuntemusta ei tässä mielessä tarvitse vaatia, vaan muodollinen pätevyys on määritelty sosiaalihuollon ammattihenkilölaissa (laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015), joka tulee valvottavaksi Valviran taholta. Asiallinen kompetenssi arvioidaan virkavalintavaiheessa sekä viimeistään virkamiesoikeudellisesti.

Tilannetta voidaan verrata uudessa kuntalaissa huomioon otettuun trendiin kunnallisten toimintojen yhtiöittämisestä ja kuntakonsernin päätöksentekojärjestelmästä. Kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden hallituksilta edellytetään erityistä toimialan edellyttämää kelpoisuutta. Kuntalain 47.2 § nimittäin vaatii, että kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Tämä momentti on huomioitu ilmeisesti jossain määrin kunnissa, mutta tutkittua tietoa tästä ei ole. Momentin vaatima kelpoisuus on voitu hoitaa kunnissa esimerkiksi ottamalla huomioon valittavien henkilöiden aiempi kokemus ja alan asiantuntemus tai sitten kouluttamalla tehtävään valinnan jälkeen. Henkilövalintoihin vaikuttaa kuitenkin suuressa määrin kuntavaalien tulos, mikä on paikallisen itsehallinnon ja edustuksellisen demokratiajärjestelmän tarkoituskin.⁴²⁹ Vaikka kuntakonsernin hallitusten jäsenet eivät olekaan kunnallisia luottamushenkilöitä, kuntalaki jättää kunnan tytäryhteisöjen hallitusten valinnan poliittisten ryhmien käsiin ja viime kädessä kunnanhallituksen tai konsernijaoston päätettäväksi yhtiökokousten toimiohjeissa yhtiökokousedustajille.

428 Lautamiehiin sovelletaan tuomarin yleisiä velvollisuuksia koskevia säännöksiä. HE 7/2016 vp, s. 130. Uskottujen miesten osalta esteellisyys on sidottu oikeudenkäymiskaaren säännöksiin (kiinteistönmuodostamislaki 11 §).

429 Kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen hallituksen jäsenet eivät ole kunnan luottamushenkilöitä (ks. kuntalaki 30 ja 69 §).

Konsernijohto on joka tapauksessa velvollinen seuraamaan kunnan tytäryhteisöjen toimintaa ja konserniohjeen noudattamista sekä huolehtimaan tytäryhteisöjen omistajaohjauksesta. Näin ollen varmuutta siitä, että kuntakonsernin yhteisöjen hallituksissa olisi riittävää talouden ja liiketoiminnan asiantuntemusta ei voida todentaa, eikä siihen ole käytössä mitään valvontainstrumenttia.

Lautamiehistä ja uskotuista miehistä mainittakoon, että heidän täytyy hoitaa tehtävänsä tuomioistuimelle antamansa tuomioistuinlain 1 luvun 7 pykälän *vakuutuksen perusteella* (laki käräjäoikeuden lautamiehistä 6 §, kiinteistönmuodostamislaki (554/1995) 2 luku 7 §). Vakuutus on eräänlainen todennus sille, että puolueettomuus ja riippumattomuus toteutuvat heidän toimeensa. Todettakoon vielä, että vakuutus on hakijalle maksullinen toimenpide, eikä sen voimassaoloa juurikaan todenneta käytännössä. Vakuutus kuitenkin tähdentää tehtävään valitun henkilön puolueettomuutta ja riippumattomuutta, vaikkakin vakuutuksen rooli jää lähinnä tehtävää hoitavan henkilön omaksi omantunnon vartijakseen. Vakuutuksen rooli voikin olla virkamiesoikeudellisen vastuun korostamisessa.⁴³⁰

Jatkossa yksilöä koskevissa oikaisuvaatimusmenettelyissä päätöksentekijän roolissa toimivien luottamushenkilöiden vastuuta toimeensa voitaisiin kohentaa vakuutuksen antamisella. Tällöin heitä koskisi samat säännökset, mitä käräjäoikeuden lautamiehistä ratkaisutoimeensa. Lisäksi vastuu ulottuisi myös tehtävän suorittamisen ulkopuolelle. Olisi luonnollista, ettei päätöksentekoon osallistuisi sellaiset henkilöt, jotka ovat toimeensa tai sen ulkopuolella syylistyneet sellaiseen rikokseen, joka vaarantaisi heidän puolueettomuusarvioinnin tai kykynsä hoitaa tehtävänsä kunniakkaasti. Oikaisuvaatimusmenettelyyn osallistuvat luottamushenkilöt ovat jo nykyisellään kuntalain 86 §:n piirissä, joka koskee rikollista menettelyä luottamustoimen ulkopuolella. Kuitenkin korostettu vastuu yksilöasioita koskevassa päätöksenteossa olisi omiaan lisäämään PL 21 § oikeusturvavaatimuksia oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä, vaikkei oikaisuvaatimusmenettely eli oikaisuvaatimusten käsittely sinällään olekaan oikeudenkäyntiä. Oikaisuvaatimusmenettelyä koskee kuitenkin hyvän hallinnon vaatimukset, joiden voidaan ajatella olevan osin yhteneväiset viranomaistoiminnalle asetettaville vaatimuksille (PL 2.3 § julkisen vallan laillisuusperiaate).

Kaikista vakuutuksen antaneista luottamushenkilöistä olisi syytä tehdä merkintä kuntien ylläpitämiin sidonnaisuusrekistereihin. Heidän tulisi antaa myös kuntalain 84 § mukainen sidonnaisuusilmoitus tarkastuslautakunnalle. Tämän vakuutuksen julkisuusvaikutus ja sidonnaisuusilmoitus edesauttaisivat päätöksenteon avoimuutta ja riippumattomuutta. Sidonnaisuusilmoitus annettaisiin edelleen kunnan tarkastuslautakunnalle tiettyjen muiden

430 Kiinteistönmuodostamislakin 2:7.1 määrää vielä erikseen, että "[u]skottu mies suorittaa tehtävänsä virkavastuulla".

kunnallisten luottamushenkilöiden tavoin, joista säädetään kuntalain 84 pykälässä. Vakuutuksen antaneiden rekisteriä (sidonnaisuusrekisteri) pidettäisiin julkisena kuntalain 84.4 §:n mukaan, kuten julkisista kaupanvahvistajista tai tuomareiden sidonnaisuuksista ja sivutoimista ylläpidettyä rekisteriä.⁴³¹ Vakuutus koskisi vain tiettyjä yksilöä koskevia oikaisuvaatimuksia käsitteleviä luottamushenkilöitä.

Vakuutuksen antaminen on jo nyt edellytys käräjäoikeuden lautamiehenä tai kiinteistötoimitusten uskottuna miehenä toimimiselle. Siksi vakuutus voisi olla edellytys myös oikaisuvaatimuksen käsittelyyn osallistuville luottamushenkilöinä toimimiselle. Julkista rekisteriä voisi verrata sosiaalihuollon ammattihenkilöistä säädettyyn rekisteröintivelvollisuuteen ja ammatissa toimimiselle. Tätä rekisteriä ylläpitää ja ammattihenkilöiden toimintaa valvoo sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Vakuutuksen antaneiden rekisterin ei välttämättä tarvitsisi olla nähtävillä yleisessä tietoverkossa kunnan sidonnaisuusrekisterin tavoin, mutta sen tulisi olla tarkastettavissa oikaisuvaatimuksen asianosaisten taholta tarvittaessa ja maksutta. Sen sijaan vakuutuksen antaminen voisi säilyä maksullisena tuomioistuinten maksuasetuksen mukaan tai sitten kaikki vakuutuksen antavat henkilöt voitaisiin vapauttaa vakuutuksen antamiseen liittyvästä viranomaismaksusta.

Käräjäoikeusuudistuksen yhteydessä on pohdittu myös sitä, pitäisikö jo karsittua lautamiesjärjestelmää kaventaa entisestään tai jopa poistaa lautamiehet käräjäoikeuksista.⁴³² Sama koskee myös uskottujen miesten roolia päätöksenteossa.⁴³³ Lautamiesten merkitys on ollut joissain juttutyypeissä säädetty oikeus kansan edustukselle tuomioistuimissa, jossa lautamiesten näkemyksen heijastelevat kansan oikeustajua. Tämä ajattelumalli ei ole välttämättä enää käyttökelpoinen oikeusvaltioyhteiskunnassa, jossa ei ajatella olevan enää viranomaisia ja hallintoalamaisia heidän alapuolellaan.

Sen sijaan lautamiesten voidaan ajatella tukevan tuomioistuimen tuomarin työtä, jossa lautamiesten rooli on tuoda yleistä elämäkokemusta tuomioistuimen ulkopuolelta. Ei voida väittää, että tuomarit olisivat tietämättömiä tuomioistuimen ulkopuolisesta elämästä, mutta heidän työtään voi tukea näkemykset muista ammattikunnista ja eri osamisalueilta. Tämä sama näkemys voidaan analogisesti kytkeä kiinteistötoimitusten uskotuihin miehiin ja oikaisuvaatimusta käsitteleviin yksilöasioiden jaoston jäseniin. Erityisesti uskotut miehet, jotka toimivat kutsuttuina riitaisissa kiinteistötoimituksissa, täytyy kyetä

431 Nykyisin myös käräjäoikeuksien lautamiesten on annettava tuomioistuinlain 11 luvun 12 §:ssä tarkoitetun sidonnaisuusilmoituksen (laki tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä 565/2015). HE 7/2016 vp, s. 53; LaVM 28/2014 vp. Kiinteistötoimitusten uskottuja miehiä (toimitusmiehiä) sidonnaisuusilmoitusvelvollisuus ei koske.

432 Ks. HE 4/2014 vp.

433 HE 265/2009 vp: Lakimuutoksen taustalla oli ajatus kiinteistötoimitusten sujuvoittamisesta ja kustannusten hillitsemisestä siten, että uskottujen miesten kutsuminen olisi yhä harvemmin pakollista.

soveltaa lakia.⁴³⁴ Samaa koskee myös jaoston jäseniä ja lautamiehiä, jotka toimessaan suorittavat viranomaistehtäviä ja soveltavat lakia perustuslain 2 pykälän oikeusvaltioperiaatteen mukaan.

Erityislaatuista jaoston jäsenten lainsoveltamisessa yksittäistilanteissa on se, että kysymys on kunnalle annetuista tehtävistä lain nojalla. Tällöin paikallisella hallintoelimellä on mahdollisuus – tai jopa velvollisuus – järjestämisvastuussa antaa lakia tarkentavia ohjeita lain soveltamisesta. Nämä paikalliset erityispiirteet huomioon ottavat alueelliset soveltamisohjeet eivät saa oikeuslähteiden hierarkiaperiaatteen vuoksi olla ristiriidassa lain tai asetuksen kanssa. Tätä periaatetta tähdentää lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus (PL 107 §). Samalla on oikaisuvaatimuksen käsittelyssä kuten viranomaistoiminnassa muutoinkin otettava huomioon valtakunnallinen suunnittelu ja ohjaus, jota suorittavat sosiaalihuollon asioissa sosiaali- ja terveysministeriö. Suunnittelu- ja ohjaustehtäviä hoitaa myös sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, joka myös valvoo ammattihenkilöiden ja viranomaisten toimintaa. Edelleen aluehallintovirastot valvovat viranomais-toimintaa aluetasolla ja voi ohjata tarpeen mukaan viranomaistoimintaa lainmukaiseen suuntaan.

5.4 Oikaisuvaatimuksen suhde itseoikaisuun

Oikaisuvaatimusmenettelyjärjestelmän laajentamisen yhteydessä tehtiin laaja selvitys oikaisun käytöstä eri hallinnon aloilla.⁴³⁵ Myös itseoikaisun suhde oikaisuvaatimuksen tekemiseen oli esillä. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että asiavirheen korjaamiskysymys ei ollut kaikilta osin selvä uudistus. Sen sijaan kirjoitus- ja laskuvirheen korjaamisen eli teknisen virheen erottaminen asiavirheen korjaamisesta oli oikeustilaa selkeyttävä muutos. Teknisen virheen korjaaminen nähtiin muutoinkin yksinkertaisemmaksi toteutettavaksi kuin asiavirheen korjaaminen, johon liittyy asiasisältöön palaaminen.⁴³⁶

434 Tästä ei ole todennettua tutkimustietoa, kuinka usein kiinteistötoimituksissa tarvitaan ja käytetään uskottuja miehiä. Uskottujen miehen tarpeellisuus katsotaan tapauskohtaisesti, mistä päätöksen tekee maanmittauslaitoksen toimitusinsinööri. Aloite uskottujen miehen kutsumisesta voi tulla asianosaisilta tai toimitusinsinööri voi itse arvioida tarpeen. Asianosaisille ei tule kustannuksia uskottujen miehen käytöstä. Samaa koskee käräjäoikeuden lautamiehiä tai yksilöasioiden jaoston jäseniä, joiden läsnäolosta käsittelyssä ei tule asianosaisille kustannuksia. Oikaisuvaatimusmenettely ensiasteen muutoksenhakuvaiheena on muutenkin ollut perinteisesti maksutonta viranomaistoimintaa, koska menettely on saman asian jatkokäsittelyä. Joissain tilanteissa on kuitenkin alettu jo periä viranomaismaksuja oikaisuvaatimusten käsittelystä.

435 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona. Oikaisuvaatimustoimikunnan mietintö. Oikeusministeriön komiteamietintö 2008:4. Helsinki 2008. Ks. myös mietinnöstä annetut lausuntokooste KM 2009:5 sekä toimikunnan välimietintö KM 2007:1.

436 KM 2009:5, s. 48-52.

Oikaisuvaatimuksen käsittely on ensisijainen päätöksen korjaamismenettelyyn nähden, koska viranomaisella on velvollisuus ratkaista oikaisuvaatimus, nk. ratkaisupakko. Viranomaisen tulee siis ensisijaisesti ratkaista oikaisuvaatimus ja vasta sitten korjata hallintopäätöstä rasittava virhe korjaamismenettelyssä.⁴³⁷ Muutoksenhakuviranomaisen on prosessiekonomisista syistä syytä odottaa virheen korjaamista koskevaa ratkaisua, mutta oikaisuvaatimuksen käsittelyssä hallintoviranomainen on sekä oikaisuvaatimuksen ratkaisvana ja virheen korjaamista harkitsevana päätöksentekijänä.⁴³⁸

Hallintolain 49 g § 2 mom. mukaan oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomainen voi tehdä samassa yhteydessä ilman eri vaatimusta myös virheen korjaamista koskevan päätöksen. Tällainen tilanne tulee kyseeseen mm. silloin, kun asianosainen ei ole osannut tai huomannut vedota oikaisuvaatimuksessa. Oikaisuvaatimuksen vireilläolokaan ei siis estä päätöksen korjaamista sellaisella perusteella, johon oikaisuvaatimuksessa ei ole vedottu.⁴³⁹ Oikaisuvaatimusjärjestelmän ja itseoikaisun menettelyjen ja edellytysten erilaisuudesta huolimatta asian lopputuloksen kannalta kysymys on samasta asiasta: *päätös poistetaan tai puretaan ja asia käsitellään uudelleen*.⁴⁴⁰

Kun taas asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä tuodaan hallintopäätöksen tekemisen jälkeen ja asiaa joudutaan uudelleen arvioimaan, ei kyse olekaan enää alkuperäisen päätöksen ja virheen korjaamisesta. Tällöin asia on laitettu tosiasiallisesti uudelleen vireille ja *asiassa pitäisi tehdä uusi hallintopäätös uuden faktapremissin perusteella*.⁴⁴¹ Asiassa on tällöin tullut sellaista uutta selvitystä, joka on voinut olennaisella tavalla vaikuttaa päätökseen. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alalla olosuhteet ja palvelutarpeet voivat muuttua hyvinkin nopeasti, jolloin vanhaa päätöstä ei tarvitse eikä pidäkään korjata, vaan asiassa on tehtävä uusi hallintopäätös.

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettu päätös tulisi aina hallintomenettelyn mukaisessa järjestyksessä *perustella* asianmukaisesti. Oikaisuvaatimukseen annettava viranomaisen päätöstä ei voi jättää perustelematta edes siinä tapauksessa, että se olisi ilmeisen tarpeetonta (hallintolaki 49 g § 1 mom.).⁴⁴² Toisaalta hallintoviranomainen voi puuttua oikaisuvaatimusvaiheessa vain niihin vaatimuksiin, joihin on vedottu.

437 HE 226/2009 vp, s. 61.

438 Halila-Aer 2011, s. 40.

439 Halila-Aer 2011, s. 41.

440 Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto oikaisuvaatimuksen ja asiavirheen korjaamisen suhteesta. Lausunnot oikaisuvaatimustoimikunnan mietinnöstä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:5. Helsinki 2009, s. 47.

441 Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:5, s. 47–48, 51 (eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunto koskien oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamista).

442 Ylipäänsä niistä seikoista, jotka viranomainen on jättänyt tutkimatta tai ei muuten ole otettu kantaa, voidaan hakea muutosta.

Jos viranomainen on ennen oikaisuvaatimuksen käsittelyä jo korjannut päätöksessään olleen asiavirheen, raukeaa alkuperäisestä päätöksestä tehty oikaisuvaatimus. Asiavirheen korjaaminen tarkoittaa, että aiempi päätös poistetaan, asia käsitellään uudelleen ja tehdään uusi päätös. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä edelleen uudesta päätöksestä.⁴⁴³ Niissä päätöksissä, joissa on tehty asiavirheen korjaaminen, on havaittu myös ongelmakohtia. Nimittäin oikeussuojan tarve ei välttämättä lakkaa, jos asiavirheen korjaaminen ei vastaa asiakkaan alkuperäisiä vaatimuksia, vaan virhe on ikään kuin korjattu vain osittain.⁴⁴⁴ Kun asia on käsitelty uudelleen, annetaan tähän päätökseen aina uudet muutoksenhakuohjeet. Tällöin uusi päätös tulisi käsitellä normaalissa oikaisuvaatimusmenettelyssä. Tätä vielä parempi vaihtoehto olisi antaa asianosaiselle valitusosoitus, jolloin asian käsittely siirtyisi tuomioistuimelle. Tässä vaiheessa on asiallisesti jo käyty viranomaistie loppuun ja voidaan todeta, etteivät hallinnon asiakkaan näkemys ja viranomaisen käsitys asian oikeasta lopputulemasta ole yhteneväinen.

Ongelmallisia ovat sellaiset tilanteet, joissa oikaisuvaatimuksen yhteydessä tehdään viranomaisen itseoikaisu asiavirheen osalta.⁴⁴⁵ Hallintolain oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva sääntely sallii viranomaisen itseoikaisun ja kirjoitus- ja asiavirheen korjaamisen vielä oikaisuvaatimusmenettelyvaiheessa (hallintolaki 49 g §). Asiavirheen osalta itseoikaisuun tarvitaan asianosaisen suostumus, jos päätös korjataan asianosaisen vahingoksi (hallintolaki 50.2 §). Jos suostumus saadaan, aiempi päätös poistetaan, asia käsitellään uudelleen ja tehdään uusi päätös (HL 52 §). Oikaisuvaatimuksen voi tehdä sitten uudesta päätöksestä.⁴⁴⁶

Tilanne on selvä, jos uusi päätös vastaa asianosaisen näkemystä asian oikeasta lopputuloksesta. Mikäli uusi päätös korjataan kuitenkin vain osittain, asiasta alkaa uusi muutoksenhakuaja ja siihen on mahdollista hakea muutosta samaisessa oikaisuvaatimusmenettelyssä ja vasta sitten valittamalla.⁴⁴⁷ Aina, kun asia on käsitelty uudelleen, lopullinen päätös on muutoksenhakukelpoinen.

443 Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 38.

444 Valkonen, Tanja: Oikaisuvaatimusmenettelystä ja sen tehokkuudesta erityisesti sosiaalihuollossa. Lapin yliopisto 2015.

445 Oikaisuvaatimusmenettelyn terminologia on jokseenkin sekavaa, koska siitä käytetään myös nimitystä *lakisääteinen itseoikaisu*. Hallintolain 8 luvun päätöksessä olevan virheen korjaamisesta käytetään nimitystä asiavirheen korjaaminen (varsinainen itseoikaisu) ja lasku- ja kirjoitusvirheen korjaaminen (teknisluonteinen itseoikaisu). Ks. Kulla 2012, s. 285–286. Jo hallintomenettelylaissa (598/1982) ei käytetty käsitteitä oikaisu tai itseoikaisu, vaan asiavirheen ja kirjoitusvirheen korjaamisesta, millä haluttiin korostaa järjestelmän itsenäistä luonnetta oikaisuvaatimustutkimukseen nähden. LAVO 1/1979, s. 243.

446 Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 38.

447 Verotuksessa sovelletaan verovuodesta 2018 alkaen *täydentävää verotuspäätöstä* niissä tilanteissa, joissa veronmaksaja ilmoittaa oikaisuvaatimuksessa verotukseen vaikuttavan uuden tiedon. Kyse ei ole siis kokonaan uudesta päätöksestä. Tähän täydentävään päätökseen voi hakea muutosta ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksella verotuksen oikaisulautakunnalta ja vasta sitten valituksella hallinto-oikeudelta. Ks. https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/veroilmoitus_ja_verotuspaato/muutoksenhaku/.

Kirjoitusvirheen korjaamisen johdosta ei tehdä uutta päätöstä, mutta tästä alkuperäisen päätöksen itseoikaisun tiedoksisaannista alkaa uusi muutoksenhaku aika. Sen sijaan päätökseen, jolla viranomainen on hylännyt virheen korjaamista koskevan vaatimuksen, ei saa hakea muutosta valittamalla (HL 53.3 §).⁴⁴⁸ Kirjoitus- ja laskuvirheen osalta itseoikaisuun ei tarvita asianosaisen suostumusta lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä (HL 51 §).

Tältä osin voidaan todeta, että oikeustila on epäselvä oikaisuvaatimuksen ja asiavirheen korjaamisen suhteen. *Valkonen* osoittaa, että kunnatkaan eivät pysty johdonmukaisesti soveltamaan oikaisuvaatimuksen ja itseoikaisun suhdetta asiavirheen korjaamisen osalta varsinkaan niissä tilanteissa, joissa päätöstä muutetaan vain osittain.⁴⁴⁹

Hallintolain mukaan viranomainen voi tehdä asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisen oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhteydessä. Kuntaliiton muutoksenhakuopas asettaa oikaisuvaatimuksen ilman muuta ensisijaiseksi menettelyksi virheen korjaamiseen nähden: ”Oikaisuvaatimus on ensisijainen menettely päätöksen korjaamisen menettelyyn nähden, koska viranomaisella on velvollisuus ratkaista oikaisuvaatimus. Kun oikaisuvaatimus on tehty, päätöksen muuttamisen tulee tapahtua oikaisuvaatimuksen johdosta, vaikka muutos olisi tehtävissä korjausmenettelyssä.”⁴⁵⁰ Muutoksenhakuopas sivuuttaa HL 49 g § 2 momentin viranomaisen mahdollisuuden virheen korjaamisesta vielä oikaisuvaatimusvaiheessa, vaikka säännöksen mukaan ”[o]ikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomainen voi tehdä samassa yhteydessä ilman eri vaatimusta myös virheen korjaamista koskevan päätöksen siten kuin 50–53 §:ssä säädetään.” Ongelmaa oikaisuvaatimuksen ja virheen korjaamisen välillä ei ole niissä tapauksissa, joissa virheen korjaaminen perustuu eri seikkoihin tai kohdistuu sellaiseen osaan hallintopäätöstä, johon ei ole oikaisuvaatimuksessa vaadittu oikaisua: ”Oikaisuvaatimuksen vireilläolo ei kuitenkaan estä päätöksen korjaamista sellaisella perusteella, johon oikaisuvaatimuksessa ei ole vedottu.” Jos taas viranomainen on ennen oikaisuvaatimuksen saapumista jo korjannut asiavirheen oma-aloitteisesti, alkuperäisestä päätöksestä tehty oikaisuvaatimus raukeaa, koska oikeussuojan tarve on lakannut.⁴⁵¹

448 Asiavirheen korjaamista koskevan uudistuksen (HL 50 §) kritiikistä ks. oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:5, s. 46–48, 51: Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto koskien oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamista.

449 *Valkonen* 2015.

450 Kuntaliiton muutoksenhakuopas 2017, s. 37.

451 Sama HE 226/2009 vp, s. 61.

Sama tilanne on todennäköisesti niissä tapauksissa, joissa oikaisuvaatimus on jo saapunut, mutta sitä ei ole ehditty käsitellä.⁴⁵² Tällöinkin oikeussuojan tarve lakkaa, koska asiavirheen korjaamisen johdosta annetaan uusi muutoksenhakukelpoinen päätös, josta haetaan ensivaiheessa oikaisua. Asiavirheen korjaamisen tärkein elementti lienee asianosaisen suostumuksen edellytys virheen korjaamiseen. Päätös voidaan korjata joko asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos selvitys-, lain-tulkinta- tai menettelyvirhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.⁴⁵³

Hallintolain 8 luvun itseoikaisumenettely on oikaisuvaatimusmenettelyn rinnalla tärkeä viranomaisen keino muuttaa jo tehtyä päätöstä, jos asiassa esitetään päätökseen vaikuttavaa uutta selvitystä. Asiavirheiden korjaaminen itseoikaisuna vähentää muutoksenhakua eli yleensä oikaisun vaatimista hallintopäätökseen. Tästä johtuen viranomaisen ”tunnustamaa” virhettä hallintomenettelyssä tai uuden selvityksen puitteissa tehdyt itseoikaisut vähentävät oikaisuvaatimusvaiheeseen ja kollektiiviseen päätöksentekoon eteneviä viranhaltijapäätöksiä. Samoista seikoista johtuen oikaisuvaatimusvaiheessa ei ole juurikaan enää sellaisia päätöksiä, joissa esittelijä (johtava viranhaltija esittelijänä tai päätöksen tehnyt viranhaltija asian valmistelijana ja esittelijänä) esittäisi oikaisuvaatimuksen hyväksymistä. Siksi edunsuovia päätöksiä tehdään ainoastaan poikkeuksellisesti oikaisuvaatimusvaiheessa. Valitettaessa hallinto-oikeuteen päätökset muuttuvat lähinnä siitä syystä, että sallitut oikeuslähteet ovat erilaiset: tuomioistuimet eivät sovelta järjestäjäkohtaisia soveltamisohjeita, vaan antavat niille sen verran painoarvoa, että kunta saa lain puitteissa antaa viranomaiskäytäntöä yhtenäistäviä soveltamisohjeita. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että oikaisun vaatiminen on tuomioistuin käsittelyyn verrattuna epämuodollista ja joustavaa asiointia viranomaisen kanssa.⁴⁵⁴

Itseoikaisu asiavirheen osalta, esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan toimittaman uuden selvityksen puitteissa, voidaan siis tehdä ongelmitta. Tämä koskee lähinnä niitä tilanteita, joissa uusi selvitys johtaa edunsuovaan päätökseen edellisen kielteisen sijaan. Tällöin asiallisesti *poistetaan* edellinen hallintopäätös ja tehdään *uusi päätös*. Kyse ei ole siis enää edes varsinaisesti asiavirheen korjaamisesta, vaan *asian ratkaisemisesta uudelleen uuden tiedon valossa*. Edunsuovan päätöksen saatuaan hallinnon asiakkaalla ei ole enää muutoksenhaun tarvetta.

452 Muutoksenhakuopas 2017, s. 37. Oppaan sanamuoto kuuluu ”[j]os viranomainen on ennen oikaisuvaatimuksen käsittelyä jo korjannut päätöksessä olleen asiavirheen, raukeaa alkuperäisestä päätöksestä tehty oikaisuvaatimus. Ks. myös HE 226/2009 vp, s. 61.

453 HE 226/2009 vp, s. 61.

454 Oikaisuvaatimuksen perusominaisuuksiin kuuluu joustavuus, tehokkuus ja edullisuus: ”Oikaisuvaatimuksen menettelysääntelyn tulisikin mahdollistaa oikaisuvaatimuksen joustava ja tehokas käsittely ilman tarpeetonta formalismia.” HE 226/2009 vp, s. 34-35.

Ongelmia voi esiintyä taasen niissä tilanteissa, joissa hallintopäätökseen haetaan oikaisua ja viranomainen tekee *osittaisen itseoikaisun*. Tällöin voidaan muuttaa aiempaa hallintopäätöstä tai poistaa edellinen päätös ja antaa uusi päätös. Luonnollisesti tästä uudesta päätöksestä lähtee kulumaan uusi muutoksenhaku-aika. Osittaisessa itseoikaisussa on kyse sellaisista tilanteista, joissa viranomainen huomaa itse virheensä tai ottaa huomioon uuden selvityksen, muttei asianosaisen vaatimalla tavalla.⁴⁵⁵ Tällöin asianosaisella täytyy olla mahdollisuus hakea muutosta uuteen päätökseen eli ensivaiheessa vaatimalla oikaisua ja edelleen tarvittaessa valittamalla muutetusta päätöksestä tai uudesta hallintopäätöksestä.⁴⁵⁶ Tässä mielessä itseoikaisu asiavirheen osalta poikkeaa kirjoitus- ja laskuvirheen korjaamisesta, koska asiavirheen korjaamisessa tehdään korostetummin uusi päätös ja kirjoitus- ja laskuvirheen korjaamisen johdosta jo tehtyä päätöstä vain muutetaan teknisen virheen osalta.

Oikaisuvaatimuksella ei ole tiukkoja määrämuotoisia muotovaatimuksia. Hallintolain 49 d § mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti ja käytännössä oikaisu voidaan laittaa vireille ilmoittamalla esimerkiksi sähköpostilla viranomaiselle mihin päätökseen haetaan oikaisua, miten päätös tulisi oikaista ja millä perusteella se tulisi oikaista. Tämä on koko oikaisuvaatimusinstituution perimmäinen ajatuskin, että oikaisua voi vaatia joustavasti ilman avustajaa myös periaatteellisista kysymyksistä kevyehkössä hallintoprosessissa ennen varsinaista valitusvaihetta. Oikaisuvaatimusjärjestelmää onkin luonnehdittu asian uudelleenkäsittelymenettelyksi.⁴⁵⁷ Silti oikaisuvaatimusmenettely muodostaa ensimmäisen asteen oikeussuojajärjestelmässä.⁴⁵⁸

5.4.1 ”Itseoikaisuun sidottu oikaisuvaatimus”

Erilaisina vaihtoehtoina, joko jo käytössä olevina tai mahdollisina kehittämissuuntina, voidaan ottaa esiin eräänlainen itseoikaisun ja oikaisuvaatimuksen välimalli.⁴⁵⁹ Oikaisuvaatimus osoitettaisiin päätöksen tehneelle viranomaiselle, jossa asian käsittelisi ensivaiheessa alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija. Viranhaltija tutkisi asian uudelleen ja tarvittaessa (itse)oikaisisi päätöksen vaatimuksista riippuen. Mikäli päätöstä ei uuden käsittelyn jälkeenkään muutettaisi vaatimusten mukaisesti, asia siirrettäisiin varsinaiseen

455 Ks. Valkonen 2015.

456 Viranomainen voisi oikaisuvaatimusohjeiden sijaan antaa tässä vaiheessa jo päätöksen mukana valitusosoituksen, jos päätöstä on jo kerran muutettu viranomaisessa. Tällöin asia saisi nopeammin oikeusvarmuuden, eikä se jäisi pitkäksi aikaa viranomaisen käsiteltäväksi. Esimerkiksi verotuksessa viranomaisaloitteen oikaisun johdosta tehdystä uudesta päätöksestä haetaan kuitenkin ensi vaiheessa oikaisua verotuksen oikaisulautakunnalta ja vasta sitten valittamalla hallinto-oikeuteen. Ks. https://www.vero.fi/henkilöasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/veroilmoitus_ja_verotuspaato/muutoksenhaku/.

457 HE 226/2009 vp, s. 5.

458 HE 226/2009 vp, s. 38.

459 Ks. vastaavanlainen järjestelmä laajennetusta itseoikaisujärjestelmästä on käytössä Norjan hallinnollisessa muutoksenhaussa ”*omgjøring av vedtak uten klage*”.

oikaisuvaatimusmenettelyyn. Tässä vaiheessa asian valmistelijana toimisi edelleen alku- peräisen päätöksen tehnyt viranhaltija. Hän esittelisi asian päällikköviranhaltijalle, joka tekisi asiassa varsinaisen ratkaisun. Näin oikaisuvaatimusvaiheessa asian tutkisi useampi kuin yksi viranhaltija, molemmat päätöksentekoon osallistuvat vastaisivat päätöksestä virkavastuulla esittelymenettelystä johtuen ja päätöksenteko tehostuisi nykyiseen järjestelmään verrattuna kollegisen päätöksenteon jäädessä pois oikaisuvaatimusmenettelystä niissä asioissa, joissa päätöksentekijänä on ollut viranhaltija eikä toimielin.⁴⁶⁰ Tämänkaltaisen muutoksenhakujärjestelmä hallinnossa on käytössä jo muun muassa verohallinnossa, paitsi että siellä muutoksenhaut oikaisuasioissa ratkaisee pysyvästi kollegiona verotuksen oikaisulautakunta.⁴⁶¹

Oikaisuvaatimus käsitellään ja ratkaistaan yleensä samassa eli ensiasteen päätöksentekoviranomaisessa. Tästä tulee myös oikeuskirjallisuudessa oikaisuvaatimuksesta käytetty termi ”lakisäätöinen itseoikaisu”. Oikaisuvaatimus voidaan kuitenkin tehdä lainsäädännöstä riippuen samalle eli päätöksentekoviranomaiselle, ylemmälle viranomaiselle tai oikaisuvaatimusoioita käsittelemään perustetulle lautakunnalle. Erityislainsäädännössä on säädetty, mille viranomaiselle oikaisuvaatimus toimitetaan.⁴⁶² Sitä vastoin varsin vähän säännöksiä on siitä, millä tavoin oikaisuvaatimus käsitellään viranomaisessa.⁴⁶³ Näin ollen viranomaisen voi organisoida oikaisuvaatimusten käsittelyn haluamallaan tavalla, jos säännöksiä menettelytavasta ei ole.

Asia- ja kirjoitusvirheen suhde oikaisuvaatimuksen käsittelyyn on vähintäänkin problemattinen. Hallintolain 53 §:n 2 momentin mukaan tilanteessa, jossa korjattavaan päätökseen on haettu oikaisua, muutosta tai siitä on vireillä erikseen säädetty menettely, korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitettava ja siinä tehty päätös toimitettava oikaisuvaatimuksen käsittelevälle viranomaiselle. Korjaamisasian käsittely ei vaikuta valitusajan tai muun määräajan kulumiseen. Tehtyä asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista ei saa jättää lähettämättä oikaisuvaatimuksia käsittelevälle viranomaiselle (jos eri kuin päätöksen tehnyt). Oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen ottaa kantaa siihen, miten tehtyyn oikaisuvaatimukseen suhtautuu virheen korjaamisen jälkeen. Ongelma on tällä hetkellä myös siinä, pitääkö asianosaisen tehdä uusi oikaisuvaatimus virheen korjaamisen johdosta tehtyyn päätökseen tai oikaisuvaatimuksen käsittelevän viranomaisen tekemään

460 Viranhaltijan virkamiesoikeudellinen vastuu ulottuu ilman muuta asian valmistelemaan virkamieheen, mutta asianosaisen oikeusturvasyistä on merkityksellistä, että asian valmisteleva viranhaltija vastaa asian käsittelystä ratkaisijan tavoin. Ks. eri hallintoasian päätöksentekomenettelyistä päällikköratkaisuin tai kollegisessa käsittelyjärjestyksessä Luoto, Ilpo: Hallintoasian esittely, s. 213–221. Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2000.

461 HE 226/2009 vp, s. 10. Ks. Oikaisulautakuntamenettelyn ohjeet A9/200/2018. Saatavilla <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47966/oikaisulautakuntamenettelyn-ohjeet/>. Luettu 15.1.2019.

462 KM 2007:1, s. 116–120, 128. Todettakoon, ettei oikaisuvaatimustoimikunta ottanut kantaa siihen, vaan jätti tämän asian päätettäväksi jatkossakin hallinnonalakohtaisesti.

463 KM 2008:4, s. 95.

oikaisuun, jollei asianosainen ole asian lopputulokseen tyytyväinen. Voi olla, että tällainen prosessi pitkittäisi liikaa asianosaisen pääsyä tuomioistuimeen saadakseen lopullisen ratkaisun asiaansa.

Valitukseen sidottu oikaisujärjestelmä on käytössä erityisesti sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioissa (esim. kansaneläkelaki (568/2007) 79 §). Järjestelmässä valitus toimitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle, jonka on oikaistava päätös, jos se hyväksyy kaikilta osin valituksessa esitetyt vaatimukset. Muutoin sen on toimitettava valituskirjelmä valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Päätöksen tehnyt viranomainen voi kuitenkin oikaista väliaikaisella päätöksellä niiltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyt vaatimukset. Tämän lisäksi viranomaisella on omasta aloitteestaan mahdollisuus itse oikaista päätös.⁴⁶⁴ Päätöksen tehnyt viranomainen voi vielä lainvoimaisenkin päätöksen jälkeen oikaista päätöstä hakijan eduksi. Sama koskee myös muutoksenhakuviranomaisia sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa ja vakuutusosoikeutta (kansaneläkelaki 82 §). Taustalla vaikuttanee se seikka, ettei kielteinen päätös saa oikeusvoimaa.

5.4.2 Kelan perustoimeentulotuen oikaisuvaatimusten käsittely

Perustoimeentulotukiasioiden käsittely siirrettiin kunnilta Kelalle 1.1.2017 alkaen.⁴⁶⁵ Samalla muuttuivat muutoksenhakua koskevat menettelysäännökset. Yleisesti muutoksenhausta viranomaisen päätöksistä haetaan muutosta siten kuin hallintolain (434/2003) 7 a luvussa (11.6.2010/581) säädetään oikaisuvaatimusmenettelystä. Perustoimeentulotukipäätöksistä tehtyjen oikaisuvaatimusten käsittelyssä ei enää sovelleta sosiaalihuoltolain (1301/2014) 50 § kunnallisen sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen päätöksestä, vaan toimeentulotukilain 24 pykälää (26.6.2015/815) Kansaneläkelaitoksen päätöksestä.⁴⁶⁶ Tämä tarkoittaa sitä, että perustoimeentulotuen myöntämisestä johtuva muutoksenhaku ja sosiaalihuoltolain mukainen oikaisuvaatimus on tullut käsitellä vuoden 2016 loppuun kunnallisessa toimielimessä. Vuodesta 2017 lähtien taas perustoimeentulotuen päätöksistä tehdyt oikaisuvaatimukset ensivaiheen viranomaisena käsittelee Kansaneläkelaitos ja sen oikaisuvaatimuskeskus, jota ei kuitenkaan ohjaa erityislain tai -asetuksen

464 HE 226/2009 vp, s. 13. Edelleen: ”Järjestelmän erona yleiseen oikaisuvaatimusjärjestelmään on muun muassa se, että valituksen yhteydessä suoritettava oikaisu tapahtuu viranomaisaloitteiselta pohjalta ilman erillistä oikaisuvaatimusta. Asianosaiselta ei siten edellytetä oikaisu- vaan ainoastaan valituskirjelmää. Viranomaisen kannalta järjestelmä muodostaa yhden lisäharkintavaiheen annettaessa valituksesta lausuntoa. Koska valitukseen sidottua oikaisujärjestelmää käytetään asiaryhmissä, joissa tehdään paljon massaluonteisia päätöksiä, oikaisun ensisijaisena tarkoituksena on taata mahdollisimman joustava menettely massahallinnon selvien virheiden korjaamisessa ennen varsinaista muutoksenhakua.” Ks. myös KM 2007:1, s. 59–61 sekä hallinnon oikeusturvakomitea KM 1981:64 ja hallintolainkäyttökomitea KM 1985:45.

465 L 26.6.2015/815.

466 Huomattavaa on, että ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki (toimeentulotukilain 7 c § ja 13 §) on edelleen kunnan järjestämisvastuulla, joten myös muutoksenhaku tapahtuu näiden osalta sosiaalihuoltolain 6 luvun mukaisesti (toimeentulotukilaki 24.1 §).

menettelysäännökset. Perustoimeentulotuen oikaisuvaatimukset käsitelläänkin KELA:ssa valtionhallinnossa vakiintuneesti käytössä olevalla virkamiesesittelyllä, jossa valmisteleva virkamies valmistelee ja asian ratkaisee päällikkövirkamies ilman esittelymenettelyä. Ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen osalta oikaisua päätökseen haetaan entiseen tapaan kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä.

Erikoisuutena perustoimeentulotuen muutoksenhaussa on se, että päätöksestä voi hakea *tarkistusta* ottamalla yhteyttä KELAan. KELA voi tarkistaa selkeät virheet ja tilanteet, joissa päätös on tehty puutteellisten tietojen perusteella.⁴⁶⁷ Kysymys on ikään kuin *hakemuksen täydentämisestä ja asiavirheen korjaamisesta ilman oikaisuvaatimusta uusien tietojen pohjalta*.

Vuonna 2017 1,7 miljoonaa toimeentulotukihakemusta, joista 1,3 prosentista haettiin oikaisua.⁴⁶⁸ Perustoimeentulotukihakemuksia koskevien oikaisuvaatimusten keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden 2019 ensimmäisellä viikolla 52 arkipäivää ja ratkaistujen oikaisuvaatimusten määrä samassa ajassa oli 381 kappaletta.⁴⁶⁹ Tässä voidaan todeta olevan kyse ns. massahallinnosta. Koska kyse on kuitenkin asianosaisen etuun, palveluun tai tukitoimeen liittyvä päätös, olisi kohtuullista asianosaisen oikeusturvan kannalta tehdä päätös oikaisuvaatimukseen esittelystä.

5.5 Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentaminen

Oikaisuvaatimusmenettelyn käytön laajentuminen on ollut perusteltua koskien kunnan – ja maakunnan – tehtävien toimialoja, koska oikaisun tulee jatkossakin olla varsin epämuodollista, maksutonta ja yksinkertaista hallintotoimintaa. Laajentunut ja monimutkaistunut tehtäväkenttä on johtanut varsin hankaliin lainsäädännön soveltamisalakysymyksiin, joissa ei voida olettaa kansalaisen menettelyn virheettömyyttä, mutta ei myöskään toisaalta lainmukaisuusvaatimuksen nojalla viranomaisen läpikotaisin virheetöntä menettelyä. Näin ollen huolimatta siitä, että luottamuksensuojaperiaatteen perusteella kansalaisen tulisi voida luottaa viranomaisen kanssa asioidessaan aina menettelyn virheettömyyteen, ei voida varmistua siitä, että viranomaisen ratkaisut ja päätökset olisivat läpeensä oikeellisia. Tästä johtuen muutoksenhaun tulisi olla ensisijainen keino vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin, jolloin ei tarvitsisi tukeutua laillisuusvalvojien tai viranomaisen toiminnan valvojien kantelumenettelyyn.

467 Ks. <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-nain-haet-muutosta>. Luettu 1.4.2019.

468 <https://www.kela.fi/-/kela-rekrytoi-lisaa-henkilokuntaa-oikaisuvaatimusten-kasittelyyn>. Luettu 10.1.2019.

469 <https://www.kela.fi/oikaisuvaatimus-kelan-tekemaan-paatokseen>. Luettu 10.1.2019.

Suomen hallinnollisessa muutoksenhakujärjestelmässä on yleensä kolmiportainen järjestelmä: oikaisuvaatimusvaihe, hallinto-oikeusvaihe ja korkein hallinto-oikeus.⁴⁷⁰ Hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden välillä on vielä neljäs laillisuustarkastelu, jos valitus tarvitsee valitusluvan korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyyn. Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa ei edelleenkään ole syytä laajentaa sellaisiin toimialoihin tai asiakysymyksiin, joissa oikaisu ei ole tehokas oikeusturvakeino.

Niiden asiaryhmien kohdalla rajanveto sen suhteen, onko asia ylipäätään hallintopäätös vai tosiasiallista hallintotoimintaa, on keskeistä esimerkiksi sote-uudistukseen liittyvän valinnanvapauden kannalta. Toisaalta kysymystä oikaisuvaatimusmenettelystä tulee tarkastella myös organisatorisesti.

Oikeuskansleri katsoi aiemman oikeustilan aikana, jolloin hallintolaissa ei ollut vielä omaa lukua oikaisuvaatimusmenettelystä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän selkeyttäminen olisi kannatettavaa. Eri hallinnonalojen ja asiaryhmien järjestelmien tulisi olla menettelyllisesti mahdollisimmat yhtenäiset edellyttäen, ettei erilaisille menettelyille ole perusteita.⁴⁷¹

Muitakin ajankohtaisia oikaisuvaatimukseen liittyviä lakiesityksiä on vireillä. Ajokiellon määrääminen on siirtymässä käräjäoikeuksista poliisin toimivaltaan *hallintoasioina* vuonna 2019. Tämä tarkoittaa ajokiellon siirtämistä kokonaisuudessaan hallinnolliseksi seuraamukseksi käräjäoikeuksien tuomiovallan piiristä. Tällöin toimivaltainen viranomainen olisi poliisihallinto. Toimivallan siirtoa ja menettelyn muutosta perusteltiin muun muassa asiaan liittyvällä vähäisellä harkinnalla, jossa ajokieltoviranomaisen harkintavalta on hyvin sidottua voimassa olevaan lakiin.⁴⁷² Myös seuraamuskäytännön ja ajokieltoprosessin yhdenmukaistaminen puolsivat uudistusta.⁴⁷³

Asiallisesti muutos tarkoittaa ajokieltoimenettelyn siirtämistä yleisistä tuomioistuimista hallintotuomioistuihin hallintolainkäytön piiriin. Tosin hallinto-oikeuden ovat jo ennestään käsitelleet poliisin määräämiä ajo-oikeusasioita. Muutos koskee siis joidenkin rikosperusteisten ajokieltoa koskevien valitusten siirtymistä yleisistä tuomioistuimista hallintotuomioistuihin.⁴⁷⁴ Poliisiviranomaisen määräämästä ajokiellosta voi jatkossa *vaatia oikaisua* ennen tuomioistuin käsittelyä. Valitus ajokiellosta toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen on mahdollista tehdä vasta oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittaminen on mahdollista valitusluvalla.

470 HE 29/2018 vp, s. 48. Ks. myös KM 1973:114, s. 319–320.

471 Lausunnot oikaisuvaatimustoimikunnan mietinnöstä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:5, s. 45.

472 HE 103/2017 vp, s. 30–31.

473 HE 103/2017 vp, s. 38.

474 HE 103/2017 vp, s. 51.

Ajokieltoasiaa koskevassa hallituksen esityksessä viitattiin HE 230/2014 vp hallituksen esitykseen eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta. Niissä asiaryhmissä, joissa on käytössä oikaisuvaatimusmenettely, vain pienestä osasta oikaisuvaatimuksia valitetaan hallinto-oikeuksiin. Niissä asioissa, joissa intressi on suuri, oikaisuvaatimuksista tehtävien valitusten määrä on noin kymmenen prosenttia.

Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönoton ennakoitiin lisäävän poliisiviranomaisen työmäärää. Poliisin toimivallan laajentuessa myös sen käsittelemien asioiden määrä lisääntyy. Samoin työmäärä lisääntyy, kun poliisi käsittelee ensivaiheen muutoksenhaun oikaisuvaatimusmenettelyssä, eikä asiaa hoida syyttäjä ja käräjäoikeus. Edelleen poliisi on velvollinen lausumaan asiasta oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen hallinto-oikeudessa hallinnollisen päätöksen tehneenä viranomaisena. Sama koskee niitä todennäköisesti vähäisiä asiamääriä, joissa korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ajokieltoasiassa.

Muutoksen ennakoidaan lisäävän valitusten määrää hallinto-oikeuksissa. Kuitenkin ensivaiheen muutoksenhaku oikaisuvaatimusmenettelyssä vähentää valitusmääriä. Oikaisuvaatimusten käsittelyn arveltiin lisäävän poliisiviranomaisen työmäärää, koska kynnys edulliseen, joustavaan ja vapaamuotoiseen muutoksenhakuun oikaisumahdollisuudella ennakoidaan lisäävän ensivaiheen muutoksenhakua jonkin verran. Hallinto-oikeuksien resursseja ei esitetty muutettavaksi uudistuksen yhteydessä. Tämä laskettiin niin, että poliisin käsittelemien asiamäärien noustessa muutoksenhaku lisääntyisi, mutta oikaisuvaatimusmenettely karsisi valitusten määrää. Oikaisujen ennakoidaan siis vähentävän varsinaisia valitusmääriä, kuten muutoinkin on käynyt niissä asiaryhmissä, joissa on otettu käyttöön oikaisuvaatimusmenettely. Tällöin päästään tilanteeseen, jossa ajokieltoa koskevien valitusten määrä on aiemmalla tasolla. Lisäksi valituksen kohteena olevat päätökset olisivat aiempaa yksityiskohtaisemmin perusteltuja oikaisuvaatimusvaiheen vuoksi, mikä vähentäisi hallinto-oikeuksien työmäärää. Edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien valitusten määrä vähentyisi, minkä lisäksi korkein hallinto-oikeus käsitelisi yksinkertaisimmat asiat jo valituslupavaiheessa.⁴⁷⁵

Vuoden 2017 hallintotuomioistuimien yhteisen toimintakertomuksen mukaan keskimääräinen asian käsittelyaika hallinto-oikeudessa oli 8,1 kuukautta ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 6,7 kuukautta. Käsittelyaika riippuu tietenkin asian laadusta ja laajuudesta. Keskimääräiset käsittelyajat ovat joka tapauksessa lyhentyneet vuosittain. Sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 4,6 kuukautta.

⁴⁷⁵ HE 230/2014 vp, s. 48–50.

Hallinto-oikeuksiin saapuneiden asioiden määrä oli 21 629. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui hallinto-oikeuksista 6 409 asiaa.⁴⁷⁶ Määrä on pysynyt samana lukuun ottamatta vuosia 2016 60 prosenttia jatkovalituksista koski ulkomaalaisasioita, jotka eivät ole tämän selvityksen kohteena. 11 prosenttia koski sosiaali- ja terveydenhuoltoa, joissa ei erityislainsäädännön nojalla tarvita valituslupaa (esim. vammaispalvelulaki 19 § (22.12.2009/1545)).

Muutosta hallinto-oikeuden päätöksistä on haettu 27 prosentissa asioista, joista KHO on muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä 4 prosentissa valituksenalaisissa päätöksissä.

Hallinto-oikeuksien ratkaisusta 22 prosenttia johti muutoksenhaun kohteena olevien päätösten muuttamiseen tai päätöksen palauttamiseen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Näistä voidaan mainita ympäristöasiat, joita muutettiin eniten eli 34 prosenttia.

Hallintotuomioistuinten yhteisen toimintakertomuksen perusteella oikaisuvaatimusmenettelyn laajentaminen on vähentänyt hallinto-oikeuksiin saapuneiden asioiden määrää.⁴⁷⁷ Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisen yksi tärkeimpiä tarkoituksia olikin, että hallinto-oikeudet voisivat keskittyä varsinaisiin oikeuskysymyksiin ja vaikeisiin oikeudellisiin tulkintakysymyksiin. Tähän on vaikuttanut tosin myös ulkomaalaisasioiden voimakas nousu vuonna 2016 ja toisaalta saman asiaryhmän lasku 2017.

Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisen tarkoituksena oli keskittää yksinkertaisimmat asiaratkaisut päätettäväksi hallintomenettelyssä ja lyhentää oikeudenkäyntien kokonaiskestoa. Oikaisuvaatimukset tulee hallintolain 49 e § mukaan käsiteltävä kiireellisinä. Näistä yksityiskohtaisemmin perustelluista päätöksistä oikaisuvaatimukseen on edelleen aina mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuksiin.

5.5.1 Oikaisuvaatimusmenettelyn asianosaisasema

Oikaisuvaatimusjärjestelmää on sittemmin kehitetty lähinnä *asianosaisten* oikeusturvakeinona.⁴⁷⁸ Oikaisuvaatimustoimikunnan mietinnön pohjalta annettiin hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.⁴⁷⁹ Hallintolain uusi 7 a luku ja myöhemmin erityisesti sen 49 b pykälän 1 momentti (7.8.2015/893) tarkoitti asiallisesti *oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalan laajentamista*.

476 Hallintotuomioistuinten yhteinen toimintakertomus 2017.

477 Hallintotuomioistuinten yhteinen toimintakertomus 2017, liite 1; HE 230/2014 vp, s. 49.

478 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona: Oikaisuvaatimustoimikunnan mietintö, oikeusministeriön komiteamietintö KM 2008:4 ja välimietintö KM 2007:1.

479 HE 226/2009 vp.

Asianosaisasema oikaisuvaatimusvaiheessa ei aina ollut kovin selvää. HL 11 § on jo vanhastaan määrännyt, että hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Varsinaista tuomioistuimen menettelyä säätelevän hallintolainkäyttölain (586/1996) 6.1 § määrittelee asianosaisaseman siten, että päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Asianosaisasema valitettaessa päätöksestä rajattiin koskemaan vain niitä, joihin päätös *välittömästi* vaikuttaa. Kuntalain 137.1 §:n oikaisuvaatimusoikeus ulottuu asianosaisen lisäksi kunnan jäseneen. Kuntayhtymän viranomaisen päätöksistä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä asianosaisen lisäksi kuntayhtymän jäsenkunta ja sen jäsen (kuntalaki 137.2 §). Kuntalain mukaisissa muutoksenhakuasioissa kunnan jäseneltä ei siis edellytetä asianosaisasemaa muutoksenhakua varten.

Vuonna 2015 asianosaisasema oikaisuvaatimusvaiheessa vahvistettiin asiallisesti oikeudenkäytön tilaa vastaavaksi. HL 49 b § (7.8.2015/893) mukaan oikaisua saa vaatia se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.⁴⁸⁰ Samoin oikeusvaatimus- ja valituskelpoisuus on kirjattu maakuntalakiluonnokseen, jonka mukaan oikaisuvaatimuksen ja maakuntavalituksen voisi tehdä maakunnan jäsen ja asianosainen. Asianosaismääritelmä perustuisi hallintolakiin ja hallintolainkäyttölakiin. Myös viranomaisella voi olla valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen (HLL 6.2 §). Samankaltainen viranomaisen valitusoikeus on laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HOL 7.1 §). Erityissäännöksiä valitusoikeudesta on esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa.⁴⁸¹ Tämän hallintomenettelyn tulee olla avointa ja asiasta riippuen asianosaisasema on laaja. Oikaisuvaatimusvaiheessa asianosaisasema hieman supistuu koskemaan niitä tahoja, joihin päätös on kohdistunut tai päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusvaiheessa asianosaisasema edelleen kapenee koskemaan vain niitä, jotka ovat hakeneet oikaisua tai oikaisun johdosta ovat tulleet asianosaisiksi. Edelleen valitettaessa hallinto-oikeuden tai erityistuomioistuimen päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen asianosaisasema on sen verran suppea, että sen piirissä ovat ainoastaan valitusvaiheen asianosaiset. Kunnallisasioissa muutoksenhakuoikeutettujen piiri on laajempi.

5.5.2 Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalan laajentaminen

Vuonna 2016 voimaan tulleet lakimuutokset laajensivat edelleen voimakkaasti oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa. Tällöin muutettiin yli 170 lakia, joissa otettiin käyttöön

480 Pykälän sisältö vastaa hallintoasian asianosaismääritelmää (HL 11 §).

481 HE 29/2018 vp, s. 13.

oikaisuvaatimus ensiasteen muutoksenhakekeinona.⁴⁸² Oikaisuvaatimus otettiin käyttöön entistä laajemmin muun muassa ilmoitus- ja rekisteröintiasioissa, erilaisia maksuja ja korvauksia koskevista asioista sekä lupa-asioissa. Lakimuutoksia perusteltiin sillä, että oikaisuvaatimusmenettely on nopeampi ja edullisempi muutoksenhakekeino saada virheellinen päätös korjattua kuin tuomioistuinkäsittelyssä.⁴⁸³

Oikaisuvaatimusmenettelyä ei kuitenkaan otettu käyttöön sellaisissa asioissa, jotka ovat asianosaisen oikeusturvan kannalta erityisen merkityksellisiä. Nämä asiat ovat nimittäin tärkeää saada jo ensivaiheessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi lainvoimaisesti. Tällaisiksi asioiksi luokiteltiin muun muassa uhkasakon tuomitseminen, teettämis- tai keskeyttämisuhan täytäntöönpanoa koskevat asiat sekä elinkeinolupa-asiat. Näillä asioilla katsottiin olevan edelleen kuntien toimialalla erityinen taloudellinen tai toimintaa ohjaava painava intressi.

Oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle jäivät myös sellaiset asiat, joissa viranomainen joutuu selvittämään asian perusteellisesti jo ensivaiheen hallintomenettelyssä sekä sellaiset asiat, joihin liittyy yleensä vaativaa oikeudellista harkintaa. Jo ennestään oikaisuvaatimuksen piirissä olivat yksinkertaiset asiat, kuten kaavamaiset ilmoitus- ja rekisteröintiasiat. Näihin asioihin ei muutoksenhakuvaiheessakaan liity vaativaa oikeudellista harkintaa. Sen sijaan poikkeuksellisen perusteellinen ja laaja selvitys, joka edellyttää vaativaa oikeudellista harkintaa, suoritetaan esimerkiksi tietyissä monen asianosaisen ja yhteiskunnan kannalta merkittävissä elinkeinolupa-asioissa.⁴⁸⁴ Hyvän hallinnon mukaisesti hallintoviranomainen selvittää kaikki hallintoasiat perusteellisesti hallintomenettelyssä, mutta erona niihin asioihin, jotka eivät ole oikaisuvaatimusmenettelyn piirissä, ovat sellaiset asiat, joissa vaaditaan *poikkeuksellisen laajaa selvitystä*. Tällä tarkoitettaneen esimerkiksi kaivoshankkeita, jotka koskevat laajaa asianosaisjoukkoa ja jonka lupasääntely vaatii poikkeuksellisen perusteellisia selvityksiä. Oikaisuvaatimuksenvaiheen ja suoran valituksen suhdetta on selvitetty samoin maakuntalakiluonnoksessa.⁴⁸⁵

482 HE 230/2014 vp: Hallituksen esitys eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta; HE 245/2014 vp: Hallituksen esitys laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

483 Vuoden 2016 alusta astui voimaan tuomioistuinmaksulaki (1455/2015), jonka mukaan hallinto-oikeus perii asian käsittelystä ja suoritetuista toimenpiteistä korvauksena 250 euroa (1.1.2019 lähtien 260 euroa). Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oikeudenkäyntimaksun suuruus on 500 euroa (1.1.2019 lähtien 510 euroa) (2 §). Maksua ei peritä tietyissä asiaryhmissä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelua tai etuutta koskevista asioista (5.1 § 1 kohta). Oikeudenkäyntimaksua ei liioin peritä, jos hallintotuomioistuin muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi (9 §). Ks. ajantasaisten oikeudenkäyntimaksut https://oikeus.fi/tuomioistuimet/karajaoikeudet/fi/index/maksut_1/tuomioistuintenmaksut.html. Hallintoasioissa noudatetaan edelleen vakiintunutta periaatetta, jonka mukaan kukin vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

484 HE 230/2014 vp, s. 43.

485 HE 15/2017 vp, s. 430.

Oikaisuvaatimuksen lähtökohtana on ollut, että vaikka päätöstä ei muutetakaan oikaisuvaatimuksen johdosta, asia selvitetään ja perusteellaan oikaisuvaatimusvaiheessa yksilöllisemmin ja perusteellisemmin kuin alkuperäistä hallintopäätöstä tehtäessä. Olennaista päätöksen perusteluissa on se, että oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen voi täydentää ja täsmentää päätöksen perusteluja, vaikkei oikaisuvaatimus johtaisikaan päätöksen muuttamiseen tai kumoamiseen.⁴⁸⁶ Siksi oikaisuvaatimuksen todettiin olevan sopiva ensivaiheen muutoksenhakukeino sellaisissa asioissa, joissa on annettu yleensä valitusvaiheessa asiaan vaikuttavaa lisäselvitystä. Myös oikeudellisesti yksinkertaisiin asiaryhmiin ja sellaisiin asioihin, joista on jo ennestään olemassa runsaasti oikeuskäytäntöä ja asiantilan olevan oikeudellisesti kohtuullisen selvä, oikaisuvaatimusmenettely oli soveltuva ensivaiheen muutoksenhakukeino.

Siten jo alun perin laajaan ja perusteelliseen selvitykseen perustuvat päätökset eivät saisi enää lisäarvoa oikaisuvaatimusvaiheesta, vaan ne siirrettäisiin suoraan tuomioistuimessa ratkaistavaksi. Näin hallinto-oikeuksissa käsiteltäisiin vain sellaiset asiat, joissa on kyse todellisesta oikeusriidasta.⁴⁸⁷ Oikaisuvaatimusvaihe antaa asianosaisille mahdollisuuden arvioida, onko vielä oikaisuvaatimukseen annetustakin päätöksestä tarpeen hakea muutosta ja valittaa tuomioistuimeen. Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalaa ei ulotettu liioin sellaisiin asiaryhmiin, joissa on yleensä samassa asiassa useita asianosaisia. Tämä johtui siitä, että yhden asianosaisen oikaisuvaatimus ja sen johdosta mahdollisesti muuttunut päätös voisi vaikuttaa olennaisesti myös muiden asianosaisten etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin.⁴⁸⁸

Oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Hallintolain yleissääntely ei määrä sitä, millä perusteella päätös voidaan muuttaa oikaisuvaatimuksen johdosta.⁴⁸⁹ Kyse on ennemminkin viranomaisen harkintaan liittyvästä toiminnasta, jossa viranomainen itse harkitsee pyynnöstä uudelleen sen jo kertaalleen ratkaiseman asian. Oikaisuvaatimusvaiheessa päätöksen virheellisyys tai uusi selvitys tulee siis viranomaisen ratkaistavaksi samassa asiassa ja samaan asiaan liittyvässä hallintomenettelyssä. Vaikka viranomainen pysyttäisikin aiemmin tekemänsä päätöksensä, sillä on mahdollisuus täydentää ja täsmentää päätöksen perusteluja.

486 HE 230/2014 vp, s. 38, 43.

487 Samaan asiaan kiinnitti huomiota korkein hallinto-oikeus lausunnossaan komiteamietintöön 2007:1 oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen oikeusturvakeinona. KHO katsoi, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttökelpoisuutta on tarkasteltava kulloinkin tarkoin käyttötarkoituksen mukaan. Oikeusriidan asteelle edennyt hallintopäätöstä ei olisi enää järkevää käsitellä oikaisuna, vaan tällöin oikaisuvaatimusmenettely hidastaisi tarpeettomasti asian lopullista ratkaisua. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona (Komiteamietintö 2007:1), H 314/08.

488 HE 230/2014 vp, s. 42–43.

489 HE 230/2014 vp, s. 43.

Vuonna 2015 hallintolakiin lisättiin myös yleissääntö siitä, kenelle oikaisuvaatimus tehdään. Oikaisuvaatimus osoitetaan sille viranomaiselle tai muulle julkista tehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen (HL 49 d § (7.8.2015/893)). Yksinkertaisin tilanne lienee silloin, kun toimielin tekee toimivaltaisena päätöksentekovelimenä kollektiivisen hallintopäätöksen, josta haetaan säännönmukaisesti ensivaiheen muutoksenhaussa oikaisua päätökseen samalta päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Delegoiduissa ratkaisuissa, joissa toimielimen alaisuudessa toimiva viranhaltija tekee hallintopäätöksen, oikaisuvaatimus osoitetaan toimielimelle, jonka alaisuudessa viranhaltija toimii. Samoin näistä viranhaltijoiden tekemistä päätöksistä toimielimellä tai liikelaitoksen johtokunnalla on yleensä otto-oikeus ilman varsinaista muutoksenhakua.

Kuntalaki määrittelee kunnanhallituksen otto-oikeuden käyttöalan (kuntalaki 92 §). Tällöin otto-oikeutta käyttäneen ja uudelleen asian ratkaisseesta toimielimen päätöksestä haetaan muutosta samoin säännöin kuin viranhaltijan päätöksestä, mutta tässä tapauksessa oikaisua haetaan uuden päätöksen tehneeltä toimielimeltä. Otto-oikeus koskee vain yleisiä kunnallishallinnollisia delegoituja asioita, eikä määritelmä ole kovin tarkka.⁴⁹⁰ Otto-oikeutta on rajattu 1) lain tai asetuksen mukaisissa lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskeissa asioissa; 2) yksilöön kohdistuvissa opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen asioissa ja 3) kuntalain 51 §:ssä tarkoitetuissa kuntien yhteiselle toimielimelle siirretyissä asioissa, jos asianomaiset kunnat ovat niin sopineet (kuntalaki 92.5 §).

Myös muutoksenhakua voidaan delegoida. Näin on tehty esimerkiksi sosiaalihuollon asioissa, joissa sosiaalihuoltolain 50 § mukainen oikaisuvaatimus osoitetaan sosiaalihuollon asioista kunnassa vastaavan toimielimen nimittämällä yksilöasioiden jaostolle. Edelleen on mahdollista, että hallinnollista päätöksentekovaltaa on siirretty kuntalain 91.2 §:n nojalla yksityiselle toimijalle. Tällöin delegoituun toimivaltaan ja siihen liittyvään päätöksentekovaltaan ei saa sisältyä PL 124 §:n mukaista merkittävää julkista valtaa. Näissä tilanteissa päätösten muutoksenhaku oikaisuvaatimusvaiheessa osoitetaan palvelun järjestämisestä vastaavalle toimielimelle eli valvovalle viranomaiselle.⁴⁹¹

Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen voi siis osaltaan parantaa asianosaisten oikeusturvaa, kun hallintopäätös voidaan vaatia uudelleenkäsiteltäväksi viranomaisessa. Mitä laajemmin oikaisuvaatimusjärjestelmä toimii hallinnon eri osa-alueilla, sitä paremmin hallintoviranomaisilla on mahdollisuus osallistua hallintopäätösten virheiden korjaamiseen jälkikäteistä oikeusturvaa tehostavalla tavalla. Toisin sanoen viranomainen voi hallintolain

490 Ks. KHO 2015:68: "Kuntalain mukaista otto-oikeutta voidaan käyttää asiassa, joka on kuntalain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Otto-oikeutta arvioitaessa oli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kuitenkin olennaista tarkastella asiaryhmässä mahdollista toimivallan siirtämisen perustetta, ei sitä, onko toimivalta tosiasiaassa siirretty asianomaiselle alemmalle toimielimelle."

491 HE 230/2014 vp, s. 43.

7 §:n palveluperiaatteen mukaisesti huolehtia päätöstensä oikeellisuudesta ja seurata niiden laatua sekä puuttua viipymättä havaitsemiinsa virheisiin.⁴⁹²

Toisaalta oikaisuvaatimusten tehokkuudesta on ollut monenlaisia näkemyksiä mm. siitä, onko oikaisulla tosiasiallista mahdollisuutta menestyä ja voiko päätös muuttua oikaisuvaatimuksen johdosta. Oikaisuvaatimusmenettely myös pidentää edellä selostetun oikeusturvajärjestelmän kestoja. Hallintotuomioistuimissa on kevennetty ratkaisukokoonpanoja, mikä ei ainakaan lisää oikeusvarmuutta oikeusturvajärjestelmän osana. Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalan laajentamisen tavoitteena olikin, että hallintotuomioistuimissa voitaisiin keskittyä varsinaisiin oikeusongelmiin eli oikeusriitojen ratkaisemiseen tarkoituksenmukaisuusvalitusten sijasta.⁴⁹³ Lisäksi oikaisuvaatimusmenettely avaa mahdollisuuden laajentaa valituslupamenettelyä valitettaessa hallinto-oikeuksista korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällöin korkein hallinto-oikeus voi edelleen keskittyä sellaisten oikeusriitojen käsittelyyn, jotka ovat yhteiskunnallisesti tai oikeudellisesti merkittäviä, tärkeisiin oikeuskysymyksiin sekä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavien linjaratkaisujen antamiseen.⁴⁹⁴ Tämä oli myös pääministeri Juha Sipilän strategisen hallitusohjelman (29.5.2015) yksi tavoitteista.⁴⁹⁵

492 HE 226/2009 vp, s. 24.

493 HE 226/2009 vp, s. 24.

494 HE 230/2014 vp, s. 48–49; PeVL 32/2012 vp.

495 Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, s. 36–37. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

6 Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot

Kuntalain (410/2015) 1 § mukaan lain tarkoituksena on luoda edellytyksen kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa. Tämä tukee suoraan kunnan toista tavoitetta, jonka mukaan kunnan tulee edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää palvelut asukkailleen taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien myötä kokemus oikeudenmukaisuudesta ja palveluiden tarkoituksenmukaisesta järjestämistavasta kohtaavat paremmin kuin ilman osallistumismahdollisuuksia. Perusoikeuksien näkökulmasta osallistumisoikeudet on kirjattu Suomen perustuslakiin (731/1999) 14 pykälän 4 momenttiin: ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.”

Jo hallintolainkäyttötoimikunnan mietinnössä vuodelta 1973 korostettiin, että oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuden kannalta on syytä painottaa ennalta vaikuttavien oikeusturvakeinojen merkitystä. Samalla olisi kiinnitettävä huomiota kansalaisten oikeusturvan yleisiin edellytyksiin sekä sosiaalisiin edellytyksiin. Esimerkiksi koulutustaso vaikuttaa oikeusturvakeinojen käyttöhalukkuuteen. Näiden asioiden huomioimiseksi viranomaisen tulisi organisoida siten, että ne voisivat huolehtia tehokkaasti tehtävistään ja palvella tasapuolisesti kaikkia kansalaispiirejä.⁴⁹⁶ Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen lisääminen osallistaa ja edesauttaa näiden pyrkimysten saavuttamisessa. Tällöin oikeusturvakeinoihin tarvitsee turvautua harvemmin ja yhä useampi voi sosiaalisesta kyvykkyydestään riippumatta osallistua päätöksentekoon.

496 Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö 1973:114, s. 320.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmä voidaan hahmottaa seuraavasti:⁴⁹⁷

- i. Aineellisen lainsäädännön selvyys ja sisällön moitteettomuus
- ii. Kansalaisten edellytykset tietää oikeuksistaan ja oikeuksien saavutettavuus
- iii. Hallinnon sujuva toiminta
- iv. Ennakolliset ja jälkikäteiset oikeusturvakeinot
- v. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinot

Kuntalain 19 § oikeuttaa poliittisten valtuustoryhmien taloudellisen tukemisen sillä, että ryhmät edistävät asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tuen myöntäminen tosin edellyttää, että tukea myönnettäessä on yksilöitävä sen käyttötarkoitus. Kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tulisi nimetä uuden kuntalain mukaan pakollisessa kuntastrategiassa (kuntalaki 37 §). Itse keinot kuuluvat kuitenkin lain puitteissa kunnallisen itsehallinnon piiriin.

Kuntalain lähtökohtana on siis osallistaa päätöksentekoon kuntalaisia kaikissa päätöksentekotilanteissa koko prosessin aikana. Tämä toteuttaa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65–66/1991) mukaista toimintavelvoitetta, jossa paikallisviranomaisen ottaa huomioon asukkaidensa mielipiteet ja näkemykset palveluita järjestettäessä. Edelleen samat itsehallinnon peruseriaat on lausuttu Suomen perustuslaissa (731/1999) ja sen 121.1 §:ssä, jonka mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Myös perusoikeusuudistuksen yhteydessä vahvistetut PL 14 § vaali- ja osallistumisoikeudet velvoittavat paikallishallintoa osallistamaan asukkaitaan yhteiskunnalliseen toimintaan ja antamaan mahdollisuuden vaikuttaa heitä itseään koskaan päätöksentekoon muutenkin kuin valtiollisten tai paikallisten vaalien eli niin kutsuttujen perinteisten demokratian keinoin.⁴⁹⁸ Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä viitattiin kunnallisiin luottamustehtäviin, mutta myös esimerkiksi kansanaloitteen tyyppisiin muotoihin vaikuttamisesta hallinnollisten toimielimien ulkopuolella. Eri laisten osallistumisjärjestelmien kehittäminen oli jo tuolloin lainsäätäjän tahtotila. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on sittemmin laajennettu kunnallislakien uudistamisen myötä.⁴⁹⁹

Ihmisten mahdollisimman laajat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet yhteiskunnan eri aloilla ja vapaan kansalaisyhteiskunnan turvaaminen ovat viranomaisten olennainen tehtävä kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan turvaamiseksi.⁵⁰⁰ Samankaltaista

497 Mukailtuna KM 1973:114, s. 327.

498 HE 1/1998 vp, s. 74; HE 309/1993 vp, s. 18, 62.

499 HE 268/2014 vp, s. 12.

500 HE 1/1998 vp, s. 73.

ajatuspolkua noudattelee PL 20 §, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Samalla yhteydessä veloitetaan julkista valtaa turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöperusoikeudet kytkeytyvät erityisen vahvasti maankäyttöön ja rakentamiseen liittyviin lupaprosesseihin. Vaali- ja osallistumisoikeudet otettiin perusoikeuskomitean kehotuksesta perustuslakiin perusoikeusuudistuksen myötä.⁵⁰¹ Itse asiassa yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien todettiin olevan valtiosäännön kansanvaltaisuuden kannalta niin tärkeä merkitys, että sitä koskeva säännös otettiin valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun (PL 2 §).⁵⁰² Säännöksen momentti kuuluu, että kansanvaltaan kuuluu oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Nykyisin osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja itseään koskevassa päätöksenteossa pidetään siis perusoikeutena.⁵⁰³

Jo vuoden 1919 hallitusmuodossa (94/1919) 2.1 pykälässä todettiin valtiovallan kuuluvan Suomessa kansalle. Momentti siirrettiin sellaisenaan nykyiseen valtiosääntöön. Robert Hermansonin mukaan valtiovalta kuuluu yhteiskunnalle eli valtiolle, mutta valtiovallan käyttäminen taas oli kansalle kuuluva oikeus. Tätä oikeutta käyttää kansan valitsema parlamentti, joka edustaa koko kansaa, eikä vain tiettyä osaa siitä.⁵⁰⁴ Rafael Erich niin ikään katsoi, että hallitusmuodon sanamuoto oli oikeastaan erehdyttävä, koska valtiovalta kuuluu valtiolle ja sille yksin. Erichin mukaan valtiovalta kuitenkin perustui kansaan ja vallankäytön muoto ilmenee kansan valitseman eduskunnan toimivaltana, joka taas on ylin valtiosääntöinen elin.⁵⁰⁵ Antero Jyrängin ja Jaakko Husan mukaan valtiolla ei itsessään ole omaa valtaa, vaan valta kuuluu kansalle ja valtaa käyttää aina yleisillä vaaleilla valitut kansanvalan edustajat.⁵⁰⁶ Uuden perustuslain myötä oikeuksia osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon on vahvistettu, jotta kansa saisi äänensä kuuluviin myös muilla tavoin kuin vain vaalioikeuksiensa kautta. Voidaan joka tapauksessa todeta, että valtion valta perustuu sen kansan legitimaatioon.

Voimassa olevan kuntalain suurimmiksi syiksi uusien osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen tarpeellisuuteen olivat kansalaisten luottamuksen heikentyminen demokraattisiin instituutioihin, kuntavaalien äänestysaktiivisuuden lasku ja kiinnostuksen vähentyminen luottamustehtävien hoitamiseen. Esimerkiksi kuntakoon suureneminen kuntaliitosten myötä

501 Perusoikeuskomitean mietintö (komiteamietintö 1992:3), HE 309/1993 vp, s. 36.

502 HE 1/1998 vp, s. 74.

503 HE 309/1993 vp, s. 7, 18.

504 *Hermanson – Kaira* 1952, s. 25. *Hermanson* vertasi valtiota jopa yhdistykseen: Yhdistyksen varat eivät ole sen jäsenien omaisuutta, vaan ne kuuluvat yhdistykselle. Samalla tavoin valtiovalta kuuluu valtiolle, eikä sen kansalaisille. *Hermanson – Kaira* 1952: Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. WSOY. Helsinki 1952.

505 *Erich* 1924, s. 133–141. *Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus I. Tietosanakirja-osa*keyhtiö. Helsinki 1924.

506 *Jyräni – Husa* 2012, s. 117–119. Jyräni ja Husa puhuvat ennen kaikkea *kansansuvereenisuudesta*. Jyräni, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus. Hämeenlinna 2012.

ja kuntien monimutkaisen yhteistyörakenteen arveltiin olevan yksi olennainen negatiivinen tekijä kuntalaisten heikentyneeseen luottamukseen niin sanotun lähidemokratian toimivuuteen.⁵⁰⁷ *Kyösti Tornberg* esitti väitöskirjassaan kunnanosavaltuustojen perustamista suuriin ja keskisuuriin kaupunkeihin, koska kuntakoon kasvaessa luottamushenkilöiden alueellinen edustavuus kärsii ja toisaalta kuntalaiset etääntyvät päätöksenteosta.⁵⁰⁸ Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan 59 kunnassa on käytössä vapaaehtoisia, alueellisia toimielimiä.⁵⁰⁹ Näitä toimielimiä on kahdenlaisia: keskustelufoorumeita ja päätösvaltaisia toimielimiä. Näistä edellisiä on huomattava osa.

Edustuksellinen demokratia ei enää vastaa kuntalaisten näkemystä riittävästä osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista. Päinvastoin, halutaan uusia suoran demokratian keinoja, kuten kansanäänestyksiä ja erilaista vuorovaikutusta päätöksenteon tukena.

Myös se, ketkä voivat osallistua päätöksentekoon, oli kuntalain esitöiden mukaan olennainen syy uusien osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen sisällyttämiseksi laintasoiseen sääntelyyn. Ikärakennemuutos, kuntatalouden kiristyminen, sosiaalisten ongelmien keskittyminen alueellisesti, periytyvä köyhyys ja työttömyyden arveltiin olevan suurimpia syitä *osallisuuden eriarvoistumiseen*. Kaupunginosien eriytyminen samoin kuin taloudellinen ja sosiaalinen köyhyys kasvattaa eriarvoistumista. Lisäksi kuntarakenteen muutos, palvelujen järjestämisen ja tuotantotapojen muutokset sekä kuntakonsernik kehitys on vaikeuttanut kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kuntarajat ylittävään päätöksentekoon.⁵¹⁰

507 HE 268/2014 vp, s. 12.

508 *Tornberg* 2014, s. 314–316. Kunnanosavaltuustoja on kokeiltu 1980- ja 1990-luvuilla, mutta niiden toiminta lakkautettiin toimimattomina, koska niille ei annettu todellista päätösvaltaa tai budjettivaltaa. Esimerkiksi Rovaniemellä on ollut käytössä vuodesta 2013 aluelautakuntamalli, jossa keskustaupungin ulkopuolisia alueita edustavat lautakunnat voivat päättää hyvin rajatusta asijoukosta alueellaan. Rovaniemen kaupungin hallintosäännön (1.6.2017, 32 §) mukaan aluelautakuntien tehtävänä on toimivaltansa rajoissa toiminta-alueensa asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvistä tehtävistä sekä perusopetus-, varhaiskasvatus-, kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajan palveluista valtuuston talousarviossa hyväksymien määrärahojen puitteissa. Aluelautakuntien yleisenä tehtävänä ovat alueen elinympäristön ja elinkeinojen kehittämistehtävät sekä alueensa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen. Aluelautakunnat antavat lausunnon toiminta-alueensa yleis- ja asemakaavoista ja yleis- ja asemakaavojen muutoksista. Vaikka aluelautakunnat ovatkin nostaneet esiin alueellisia tarpeita, on niiden toiminnasta esitetty myös kritiikkiä. Ensinnäkin luottamushenkilöt näihin aluelautakuntiin valitaan alueen asukkaista vaihtelevin tavoin. Siten niillä ei ole samanlaista demokraattista legitimiisyyttä kuin suorilla vaaleilla valituilla toimielimillä. Tosin kunnallisiin toimielimiinkin valitaan edustus poliittisin perustein, jolloin ainoastaan kansanäänestyskäyttäytyminen ei ratkaise muuta kuin poliittisten puolueiden suhteellisen paikkamäärän. Niukat määrärahat eivät ole ollut yhtä suuri ongelma kuin aluelautakuntien rajattu toimivalta. Aluelautakunnat ovat nimittäin riippuvaisia toimialalautakuntien (tekninen, perusturva, sivistys) päätöksistä eikä niillä siten ole todellista itsenäistä toimivaltaa. Aluelautakunnilla ei ole liioin todellista budjettivaltaa, mikä rajoittaa niiden vaikuttavuutta osallistumis- ja vaikuttamiskeinoina. Silti niiden on katsottu edistävän demokratiaedellytyksiä alueensa vaikuttamiskanavana ja asukkaiden edustajana. *Tornberg, Kyösti: Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2014.*

509 Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012.

510 HE 268/2014 vp, s. 12.

Sama rakennemuutos jatkuisi maakuntauudistuksen myötä, jota suunnitellaan vahvemman rahoituspohjan perustamiseksi aiemmin kunnille osoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Huomionarvoista edellisessä kuntauudistukseen pohjautuneessa sosiaali- ja terveystalouden rakennesuunnittelussa oli, että perustuslakivaliokunta ei pitänyt sitä sellaisenaan hyväksyttävänä hallintoratkaisuna paikallisen itsehallinnon kannalta.⁵¹¹ Kataisen hallituksen kuntauudistuksesta ja isäntäkuntiin pohjautuneesta hallintomallista nimittäin puuttui kuntalaisten osallistumisoikeus itseään koskevaan päätöksentekoon. Maakuntahallintoon perustuvassa rakenneuudistuksessa tämä puute on korjattu maakunnan tasoisella valtuutolla, johon maakunnan asukkailla olisi suorat vaali- ja osallistumisoikeudet.⁵¹²

Ratkaisuksi on esitetty kuntalaisten laajempaa tietojensaantioikeutta, joka toteutettaisiin uusien viestintävälineiden ja kehittyneen teknologian avulla. Digitalisaation avulla voitaisiin tiedottaa valmistelusta ja päätöksistä kaikenikäisille ymmärrettävästi. Teknologia mahdollistaa uusien vuorovaikutustapojen käyttöönoton viranomaisen ja asukkaiden välillä ajasta ja paikasta riippumatta.

Kansalaisten kuulemista ja suoraa osallistumista on edistetty esimerkiksi kunnallisilla kansanäänestyksillä ja kuntalaisten aloiteoikeudella.⁵¹³ Voitaneen todeta, että Suomessa paikallisella tasolla on kiitettävästi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien muotoja uuden kuntalain myötä. Laissa säädettyjä keinoja voi passiivisesti vain tarjota kansalaisten käyttöön. Päätöksenteko-organisaatioiden on oltava aktiivisia osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen tarjoamiseksi kuntalaisille, jotta päätöksenteko ja siihen liittyvät prosessit säilyttävät legitimitettinsä.⁵¹⁴

Paikallistasolla olisi vakiinnutettava kuntalaisten osallistaminen päätöksentekoon normaalina ja säännönmukaisena prosessina osana päätösten valmistelua. Vielä, kun kuulemis- ja osallistumisprosessit olisivat muodoltaan mahdollisimman yksinkertaisia, näistä vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä muodostuisi kiinteä osa erilaisten järjestöjen ja kansalaisten toimintaa. Kunnallisen itsehallinnon nimissä tämä olisi kuntien ja alueiden itsensä päätettävissä, missä muodossa tämä asukkaiden osallistaminen tapahtuisi. Keinovalikoima

511 PeVL 75/2014 vp.

512 HE 15/2017 vp, s. 175–176.

513 Ks. *Maija Jäsken* väitöskirja kunnallisista kansanäänestyksistä ja niitä koskevista aloitteista sekä kuntalaisten osallistumisesta laajemminkin *Jäske, Maija: Democratic innovations in Finnish local politics : essays on the varieties, causes and consequences of mechanisms for direct citizen participation*. Turun yliopisto 2019.

514 Tutkija *Anu Mutanen* toteaa asian näin: ”Kansalaisten kuulemisen kehittämisessä on olennaisen tärkeää luoda päätöksenteko-organisaatioissa ja politiikassa usko siihen, että kansalaisten näkemykset ovat arvokkaita ja kommunikaatio kansalaisten kanssa tarkoituksenmukaista. On uskottava jokaisen kansalaisen kykyyn oppia kokemuksestaan, hankkia tietoa ja muodostaa mielipiteitä. Kansalaisten on puolestaan koettava näkemysten esittäminen päätöksentekijöille ja osallistuminen ylipäättänsä paitsi oikeutena myös velvollisuutena – jokainen on vastuussa yhteiskunnallisista asioista. Suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämiseksi on vahvistettava kansalaisten omaa demokraattista arvopohjaa.” Oikeusministeriön julkaisuja 2004:5, s. 149.

on tutkimusselvityksen kyselyn perusteella riittävä. Mihinkään velvoittaviin ratkaisuihin kunnissa ja kuntayhtymissä ei uskota, vaan osallistamisen tulisi lähteä päätöksenteko-organisaatioista itsestään. Kyselyssä nousi esiin myös se, että hyvin todennäköisesti aktiiviset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot vähentäisivät muutoksenhaun tarvetta erityisesti kuntalain mukaisessa hallinto- ja hallintolainkäyttöprosessissa.

Suoraa demokratiaa on lisätty, mutta pohjoismaisten demokratiaselvitysten mukaan edustuksellisen demokratian tulisi olla ensisijainen demokratian muoto. Siten edustuksellisen demokratian on nähty olevan eräänlainen demokratian perusta ja jossain määrin suoran demokratian yläpuolella. Edustuksellista demokratiaa voitaisiin puolestaan kehittää mm. äänestysmuotoja kehittämällä, eduskunnan aseman vahvistamisella ja kansanedustajakauden pidentämisellä.⁵¹⁵

Edustuksellisen demokratian lisäksi tarvitaan myös suoraa demokratiaa, joka tukee päätöksenteon legitimiisyyttä vaalien välillä. Tällä tavoin vältetään nk. eliittidemokratian syntyminen, eli päätöksenteon mandaatin luovuttaminen tyystin valituille edustajille, jolloin kansalaisia ei kuulla eikä osallisteta vaikuttamiseen vaalien välillä. Suoran demokratian osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja on lisätty Suomessa uuden kuntalain (410/2015) myötä. Suoran demokratian edistämisen keinoina on esitetty mm. päätöksenteon avoimuutta ja demokraattista tietoisuutta, mikä tarkoittaa lähinnä kansalaisten kuulemistä.⁵¹⁶

Suomen kunnallisvaalien 2008 yhteydessä pilotoitiin sähköistä äänestämistä. Samoin Norjassa kokeiltiin nettiäänestystä vuoden 2011 kuntavaaleissa ja vuoden 2014 parlamenttivaaleissa. Äänestysaktiivisuus ei kuitenkaan noussut perinteiseen äänestykseen verrattuna ja järjestelmissä havaittiin lukuisia tietoturvariskejä. Suomen nettiäänestyksen parlamentaarinen seurantar ryhmän ei suosittanut sähköisen äänestyksen käyttöä yleisissä vaaleissa, koska sen riskit ovat suurempia kuin saavutettavat hyödyt.⁵¹⁷

6.1 Kuntalain mukaiset asukkaiden osallistumisoikeudet Suomessa

Kuntalain keinovalikoima asukkaiden osallistumiseen ja vaikuttamiseen heitä itseään koskevaan päätöksentekoon on pohjoismaisesti vertailtuna kattava. Uuden kuntalain

515 Oikeusministeriön julkaisu 2004:5, s. 104–105.

516 Oikeusministeriön julkaisu 2004:5, s. 106–107.

517 Oikeusministeriön julkaisu 60/2017. Nettiäänestyksen edellytykset Suomessa. Oikeusministeriö, Helsinki 2017. Sähköisen äänestyksen pilottihanke vuoden 2008 kunnallisvaaleissa. Kokemuksia ja opittuja asioita. Oikeusministeriö. Muistio 30.9.2009.

(410/2015) myötä kunnilla on runsaasti laintasoisia mahdollisuuksia kuulla kuntalaisia ja toisaalta asukkailla on laintasoisia mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon muilla kuin vaalioikeuksilla. Kuntalaki sisältää kokonaisen luvun kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista aina äänioikeudesta kuntavaaleissa kunnallisiin kansanäänestyksiin (neuvoa-antaviin) ja kuntalaisraateihin.⁵¹⁸

Kuntalain 20 § äänioikeus kuntavaaleissa lienee selvin edustuksellisen demokratia vaikuttamismuoto. Kunnan tulisi kuitenkin kuntastrategiassaan (37 §) määritellä ne muut osallistumisen rakenteet, tavat ja keinot, joita se hyödyntää päätöksenteossa ja kuntalaisten kuulemisessa.

Kunta voi asettaa alueellisia lautakuntia tai johtokuntia edistämään kunnan osa-alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia (kuntalaki 36 §). Alueellisten toimielinten demokraattista perustaa heikentää se, ettei näitä henkilöitä ole yleensä valittu yleisillä vaaleilla. Kuntalain mukaan valtuusto voi nimittää alueellisen toimielimen jäsenet vapaasti. Alueelliseen lautakuntaan sovelletaan lautakuntia koskevia vaalikelpoisuussäännöksiä, alueelliseen johtokuntaan taas johtokuntia koskevia vaalikelpoisuussäännöksiä. Jäsenet voivat siten olla jopa toisen kunnan jäseniä (kuntalaki 36.1 §). Alueellisten toimielimet ovat kunnan virallisia toimielimiä ja niiden jäsenet ovat kuitenkin kunnan luottamushenkilöitä.⁵¹⁹ Tämän lisäksi on huomattava, että alueellisten toimielinten vaikuttamismahdollisuudet ovat rajoitetut, koska näiden tehtävät ja toimivalta on useimmiten alisteinen varsinaisen kunnan toimialalautakunnan toimivaltaan nähden. Siten alueellisten toimielinten tehtävät ovat lähinnä kunnan päätöksentekoon vaikuttamista ja kunnan osa-alueen kehittämistä (kuntalaki 36.2 §). Varsinaisena tehtävänä on toimia lausuntotoimielimenä kunnan osaa koskevassa päätöksenteossa, mutta kunta voi itse määrätä muista tehtävistä ja toimivallasta hallintosäännössä (kuntalaki 36.3 §).

Alueellisten toimielinten mahdollisuus ei välttämättä olisi mielekäs maakunnassa, koska paikallisten tehtävien osalta toimivalta säilyy kunnissa ja kunnat ovat edelleen maakunnan yksiköitä. Siten kunnat voisivat toimia alueellisina lausunnonantajina. Alueellisia toimielimiä ei mainitakaan hallituksen maakuntalakiluonnoksessa.

Kuntalain 29 pykälä viestinnästä on yleisluontoinen ja sinällään tärkeä, mutta sen muodot ovat kunnan itsensä päätettävissä. Merkittävin avoimuutta edistävä velvoite säännöksessä on toimielinten esityslistojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa. Kuntalaiset voivat julkisuuslain nojalla myös tietoa valmistelussa olevista asioista niiltä osin, kuin asiat ovat tai niiden pitäisi olla julkisia (laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999).

⁵¹⁸ Lisää kuntalain vaikuttamismahdollisuuksista ks. HE 268/2014 vp, s. 73-76.

⁵¹⁹ HE 268/2014 vp, s 163.

Kuntalain 26–28 § vaikuttamistoimielimiä on ollut kunnissa jo ennen uusinta kuntalakia, mutta pakolliseksi ne tulivat vuonna 2017. Tosin vanhusneuvostot ovat olleet kunnan pakollisia vaikuttamistoimielimiä vanhuspalvelulain (laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 980/2012) nojalla. Tästä huolimatta useissa kunnissa on ollut jo tätä aiemmin myös nuorisovaltuustoja ja vammaisneuvostoja. Näille väestön erityisryhmille on taattu osallistumisoikeudet heitä itseään koskevaan päätöksentekoon sekä palveluiden suunnittelun valmisteluun ja arviointiin erityislainsäädännön perusteella (nuorisolaki 1285/2016, laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987, vanhuspalvelulaki). Alueellisten toimielinten tavoin vaikuttamistoimielimet toimivat oman väestöryhmänsä edustajina kunnassa ja niiden toimivalta budjetiteineen on usein alisteinen kunnan varsinaiseen toimialalautakuntaan nähden.

Kuntalain 24 §:n kunnallista kansanäänestystä on käytetty vuosina 1990–2015 yhteensä 61 kertaa, joista 56 äänestystä on koskenut kuntaliitosta.⁵²⁰ Kunnalliset kansanäänestykset ovat valtiollisten kansanäänestysten tapaan neuvoa-antavia, mutta siitä ei ole tietoa, kuinka valtuustot ovat noudattaneet äänestyksen tulosta. Äänestysaktiivisuus on joka tapauksessa yksittäisessä kysymyksessä ollut vilkkaampi kuin kunnallisissa vaaleissa. Aloitteen kansanäänestyksestä voi tehdä vähintään neljä prosenttia kunnan yli 15-vuotiaista asukkaista (25 §). Itse äänestysmenettelystä on annettu oma lakinsa: laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä (656/1990).

Kuntalaisilla ja kunnassa toimivilla yhteisöillä ja säätiöillä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa (23 §). Lisäksi palveluiden käyttäjillä on nimenomaista palvelua koskevissa asioissa aloiteoikeus. Erityisesti tämä voisi koskea sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, joissa on käytössä muun muassa sairaanhoitopiirien asiakasraateja. Myös kokemusasiantuntijoita käytetään enenevässä määrin palveluiden suunnittelussa, tiedon tuottamisessa ja päätöksenteon valmistelussa.⁵²¹

Kuntalaki sisältää edellä mainituin tavoin runsaasti erilaisia kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja. On kuitenkin huomattava, että kunta saa paikalliseen itsehallintoonsa perustuen itse valita ne keinot, joilla se toteuttaa kuntalain velvoitetta huolehtia kunnan asukkaisen monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Kunnan

520 HE 15/2017 vp, s. 29–30.

521 Leemann, L. & Hämäläinen, R.-M. (2015). Asiakasosallisuus. Sosiaalisen osallisuuden edistämisen koordinaatiohanke (Sokra). Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavilla www.thl.fi/sokra. Lapin yliopisto, THL, Espoo, Eksote, Rovaniemi, Eteva, Invalidiliitto ja Kynnys ovat toteuttamassa ESR-hankerahoituksella 1.9.2016–31.8.2019 yhteishanketta, joka keskittyy vammaisten henkilöiden osallisuuden edistämiseen: Osallisuuden varmistaminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen vammaissosiaalityön asiakasprosessissa (VamO): Heini, Anniina – Hokkanen, Liisa – Kontu, Katriina – Kunttu, Katriina – Lindroos, Nelli – Ronimus, Heli: Osallisuus vammaissosiaalityössä on yhteistyötä – asiakkaiden kokemuksia. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B. Tutkimusraportteja ja selvityksiä 2019.

asukkailla ja muillakin palvelujen käyttäjillä on laintasoinen oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan (kuntalaki 22 §). Ilman kunnan linjaamia ja toimeenpanemia osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja kuntalaiset eivät voi pitää oikeuksiaan saavutettavina.

1.3.2019 on astunut voimaan lakimuutos, jonka mukaan valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen *ja vaikuttamisen* mahdollisuuksista *ja menettelmistä*.⁵²² Lisäksi on muutettu toisen momentin toista kohtaa, jossa on huomioitu kunnan asukkaiden lisäksi myös *kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien* mielipiteitä ennen päätöksentekoa. Pitempiaikaisesti kunnassa oleskelevilla tarkoitetaan säännöksessä esimerkiksi työn, opiskelun, vapaa-ajan vieton, läheisen asumisen tai muun vastaavan syyn vuoksi oleskelevia henkilöitä. Lakimuutos liittyi erityisesti ihmisten liikkuvuuden ja monipaikkaisuuden edistämiseen sekä digitalisaatioon hyödyntämiseen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien yhteydessä.⁵²³

Kunnan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta on säännös myös hallintolaissa, jonka mukaan ”asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla” (41 §). Asianosaisille on varattava mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista, tavoitteista ja lausua mielipiteensä asiasta. Kunnan päätöksenteko voidaan hallintotuomioistuimissa kumota, jos oikeus katsoo kunnan laiminlyöneen kuulemis- ja osallistamisvelvoitensa.⁵²⁴

522 L 175/2019.

523 HE 280/2018 vp, s. 5 ja 10.

524 Esim. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 31.5.2017, jossa todettiin kunnan tosiasiallisesti päättäneen koulun lakkauttamisesta ennen kuin koulun oppilaille, heidän huoltajilleen sekä koululla työskenteleville henkilöille oli varattu mahdollisuus saada tietoa asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta ennen päätöksentekoa hallintolain 41 pykälän mukaisesti. Ks. myös Vaasan lääninoikeuden ratkaisu 9.7.2001 01/0145/5, jossa päätös asemakaavan hyväksymisestä kumottiin maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) vastaisena niin sanotun varhaisen vuorovaikutuksen periaatteen laiminlyönnin vuoksi.

Seuraavaan taulukkoon on koottu kuntalain 5 luvun mukaiset kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot:

Taulukko 12. Kuntalain 5 luvun asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot.

Äänestys oikeudet	Yleiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet	Aloiteoikeus	Vaikuttamistoimielimet	Tietojensaantioikeudet
<p>Äänioikeus kuntavaaleissa (20 §): Äänioikeus kunnassa toimitettavissa kuntavaaleissa on lainkohdan tarkoittamilla henkilöillä tietyin edellytyksin. Edellytyksenä on tällöin muun muassa se, että kyse on Suomen tai muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin tai Norjan kansalaisesta, joka täyttää 18 vuotta viimeistään vaalipäivänä ja jonka kotikuntaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä.</p> <p>Äänestys oikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä (21 §): Henkilöllä, jolla on 20 §:n tarkoittama äänioikeus, on lähtökohtaisesti myös äänestys oikeus asuinkunnassa toimitettavassa kansanäänestyksessä. 2 momentin mukaan äänestys oikeus kunnan osa-aluetta koskevassa kansanäänestyksessä on henkilöllä, jonka asuinpaikka on asianomaisella kunnan osa-alueella. 24 §:stä ilmeväällä tavalla kansanäänestys on neuvoa-antava, ja se voidaan toimittaa joko koko kuntaa tai vaihtoehtoisesti kunnan osa-aluetta koskevana. Äänestys on salainen, ja kaikilla siihen liittyvillä äänestys oikeutetuilla on yhtäläinen äänestys oikeus.</p> <p>Kansanäänestysaloite (25 §): Kansanäänestyksen toimittamista koskevan aloitteen voi tehdä 15 vuotta täyttänyt kunnan asukas. Kansanäänestysaloitteen tekijöinä on oltava vähintään neljä prosenttia 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista. Valtuuston tulee päättää viipymättä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys. Aloite voidaan jättää käsittelemättä, mikäli aloitteen tekijöinä ei ole vähintään 4 prosenttia kunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista. Tällöin aloitteen tekijöille on ilmoitettava, että asiaa ei viedä valtuustoon.</p>	<p>Kuntalain 22 §:ssä on säädetty kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien yleisistä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista kunnassa. Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on lainkohdan mukaan oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston tehtävänä on pitää huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Monipuolisuudella tarkoitetaan yhtäältä pitkäaikaisia vaikuttamisen keinoja sekä toisaalta vaikuttamismahdollisuuksia, jotka ovat lyhytaikaisia ja satunnaisia. Tällä tavoin pyritään edistämään eri asukasryhmien ja palvelujen käyttäjien osallistumista kunnan toimintaan itselleen sopivalla tavalla. Käytettävissä olevia keinoja ovat pykälän 2 momentin mukaan esimerkiksi keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien sekä kuntalaisraatin järjestäminen, asukkaiden mielipiteiden selvittäminen jo valmisteluvaiheessa, mahdollisuus osallistua kunnan talouden suunnitteluun sekä palvelujen suunnitteluun ja kehittäminen yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa. Pykälän 2 momentin sisältämä esimerkkiluettelo ei ole tyhjentävä.</p>	<p>Aloiteoikeus on kuntalain 23 §:n 1 momentin mukaan kunnan asukkaalla ja kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä. Aloiteoikeuden käyttäminen ei edellytä tiettyä ikää, vaan aloiteoikeus kuuluu kaikenikäisille kunnan asukkailla. Aloitteita voi tehdä kunnan toimintaa koskevista asioista. Aloite on käsiteltävä kunnassa viranomaisessa, joka on toimivaltainen aloitteen tarkoitamassa asiassa. Lisäksi aloitteen tekijälle tulee ilmoittaa toimenpiteet, jotka on suoritettu aloitteen johdosta. Mikäli aloite ei anna aihetta toimenpiteisiin, aloitteen tekijälle on lähetettävä siitä tiedoksi päätös. 2 momentin mukaan tilanteissa, joissa aloitteen tekijöinä on vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista, asia on otettava käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa sen vireille tulosta. Saman lainkohdan 3 momentin mukaan myös palvelujen käyttäjällä on aloiteoikeus asioissa, jotka koskevat hänen käyttämäänsä palvelua. Palvelun käyttäjä voi olla myös muun kuin kyseisen kunnan asukas. Pykälän 4 momentin mukaan valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettut toimenpiteet.</p>	<p>Nuorisovaltuusto (26 §): Kunnanhallituksen on asetettava nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä. Nuorisovaltuusto ja vastaavat nuorten vaikuttajaryhmät ovat nuorten vaikuttamis- ja kuulemiskanavia. Kunnanhallituksen on huolehdittava nuorisovaltuuston toimintaedellytyksistä. Nuorisovaltuusto voi olla myös useamman kunnan yhteinen.</p> <p>Vanhusneuvosto (27 §): Kunnanhallituksen on asetettava vanhusneuvosto ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Kunnanhallituksen on huolehdittava vanhusneuvoston toimintaedellytyksistä. Vanhusneuvosto voi olla myös useamman kunnan yhteinen. Vanhusneuvoston tehtäviin voivat kuulua esimerkiksi erilaisten aloitteiden, kannanottojen ja lausuntojen tekeminen.</p> <p>Vammaisneuvosto (28 §): Kunnanhallituksen on asetettava vammaisneuvosto vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Vammaisneuvosto voi olla myös useamman kunnan yhteinen. Yhdistetty vanhus- ja vammaisneuvosto voidaan asettaa silloin, kun kunnassa tai alueella on ainoastaan vähän vammais- tai vanhusalan järjestötoimintaa. Vammaisilla henkilöillä sekä heidän omaisillaan ja järjestöillään tulee olla vammaisneuvostossa riittävä edustus. Kunnanhallituksen on huolehdittava vammaisneuvoston toimintaedellytyksistä. Myös vammaisneuvoston tehtäviin kuuluu erilaisten aloitteiden, lausuntojen ja kannanottojen tekeminen.</p>	<p>Kuntalain 29 §:n tiedottamisvelvoite koskee kunnan toimintaa. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan toiminnasta tulee tiedottaa asukkailla, palvelujen käyttäjillä, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan on annettava riittävästi tietoja muun muassa sen järjestämistä palveluista, taloudesta sekä valmistelussa olevista asioista. Kunnalla on myös velvollisuus tiedottaa päätösten valmisteluun liittyvistä osallistumis- ja vaikuttamistavoista. Lisäksi 2 momentin nojalla toimitusten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta on annettava yleisessä tietoverkossa esityslistan valmistumisen jälkeen yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja. Kuntalaisten osallistumisen kannalta on olennaista, että tiedot kunnassa käytettävissä olevista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista ovat helposti saatavilla. Tätä voidaan pyrkiä toteuttamaan esimerkiksi siten, että osallistumis- ja vaikuttamiskeinot ovat saatavilla selkeästi jäsennehtyynä yleisessä tietoverkossa. Pykälän 3 momentissa on asetettu lisäksi edellytyksiä viestinnässä käytettävälle kielelle. Sen on oltava selkeää ja ymmärrettävää, ja siinä on otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet. Tällaisia eri asukasryhmiä voivat olla esimerkiksi muut kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvat henkilöt sekä lapset ja nuoret.</p>

6.2 Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot: kyselyn tuloksia

Kuntalain 22 §:ssä luetelluista osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista ovat kuntaliiton kyselyn mukaan käytössä kuntalaispalautteet, kuulemis- ja keskustelutilaisuudet, yhdistysten ja järjestöjen kuulemiset sekä asiakas- ja käyttäjäkyselyt.⁵²⁵ Näiden lisäksi päätöksenteossa hyödynnetään kuntalaiskyselyjä sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden jalkautumista asukkaiden keskuuteen. Keskustelupalstojen käyttö internetissä ja sosiaalisessa mediassa on yleistynyt voimakkaasti. Tämä on ehkä vaikuttavin kanava, jossa kuntalaiset osallistuvat päätöksentekoon omaehtoisesti. Esimerkiksi kuntalaisfoorumeita voidaan järjestää myös sosiaalisessa mediassa. Yhteissuunnittelutilaisuuksia käytetään edelleen noin 40 prosentissa kuntia. Edelleen yhteisösuunnittelu, visiointi, fokusryhmätyöskentely, kansalaisraadit, kuntalaishaastattelut, verkkovaltuustot ja osallistuva budjetointi ovat harvemmin käytettyjä, mutta yleistyviä kuntalaisten vaikuttamiskeinoja.⁵²⁶

Tämän selvityksen yhteydessä toteutetussa kyselyssä selvisi, että kunnan viranhaltijat pitivät alueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja pidettiin sinänsä riittävinä, mutta enemmänkin voisi kuntalaisia osallistaa päätöksentekoon. Tämä nähtiin todennäköisenä tapana vähentää muutoksenhaun tarvetta. Aiemmassa oikaisuvaatimuksia ja kunnallisvalituksia koskevassa kyselyssä 28 prosenttia kuntalaisista piti oikaisuvaatimusta ja valitusta hyvänä vaikuttamistapana. Kuitenkin varsinaiset muutoksenhakekeinot ja kuntalaisaloitteet olivat vähiten käytettyjä osallistumis- ja vaikuttamistapoja. Valituksia ja oikaisuvaatimuksia oli käyttänyt vain 7 % kyselyyn vastanneista kuntalaisista.⁵²⁷

Nyt tehdyssä kyselyssä kuntiin ja kuntayhtymiin kuntalain 5 luvun tarjoamat osallistumis- ja vaikuttamiskeinot todettiin riittäviksi, mutta niitä pitäisi hyödyntää nykyistä tehokkaammin. Uusiksi osallistumiskeinoiksi ehdotettiin kaikkien osapuolten kanssa käytäviä asianosaiskeskusteluja, joiden avulla kuullaan asianosaisia ennen päätöksentekoa. Hyvää hallintoa ja palveluperiaatetta korostettiin vastauksissa. Myös hyvän kielenkäytön vaatimus nousi esiin.

”Hyvä asiakaspalvelu ja palveluohjaus jo asiakkuuden ensimetreillä + hyvä tiedotus viireillä olevista asioista sekä palveluprosessista kuntalaisille.”

525 Ks. tarkemmin Piipponen, Sirkka-Liisa & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.): Kuntademokratian ja johtamisen tila valtuustokaudella 2009-2012. ACTA nro 252. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2013.

526 HE 15/2017 vp, s. 29. Ks. myös Kuntaliitto: Kuntalaisten osallistuminen. Saatavilla <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/demokratia-ja-hallinto/demokratia-ja-osallisuus/kuntalaisten-osallistuminen>. Luettu 7.1.2019.

527 Pekola-Sjöblom 2015: Osallistumis- ja vaikuttamistapoja kartoittava kysely.

”Selkeät perustelut ja selkeä kieli, jotta kuntalainen ymmärtää, mitä on päätetty ja millä perusteilla.”

Erityisesti kuulemistilaisuudet ja avoimet keskustelufooromit olivat sellaisia keinoja, joiden arveltiin lisäävän kuntalaisten osallisuuden tunnetta. Ylipäänsä helposti saavutettavaa tiedotusta ja etukäteistä neuvontaa pidettiin tärkeänä sekä kuntalaisten osallistamista jo valmisteluvaiheessa. Tämän todettiin olevan tärkeää jo senkin vuoksi, että kuntalaiset ymmärtävät paremmin, miten päätöksiä tehdään ja mistä ne johtuvat, eivätkä siksi valittaisi niin herkästi.

”Helposti saavutettava tiedotus ja etukäteinen neuvonta. Kuntalaisten osallistuminen valmisteluvaiheessa.”

”Tiedottamisia ja kuulemisia jo varhaisessa vaiheessa. - - Näin ehkäistään ns. ”puskara-dion” toiminta tiedotuskanavana.”

Edellä jo todettiin kuntien suhtautuvan varsin eri tavoin muistutus- ja kantelumenettelyyn. Toisinaan kunnat pitivät arvossaan huolellista ja perusteellista vastaamista myös näihin menettelyihin.

”Vielä parempi tiedottaminen, ennakkovaikutusten arviointi, kommenttien huomioiminen ja perustelujen parantaminen. Jos esimerkiksi muistutukseen ei vastata kunnolla, aiheuttaa tämä jatkovalituksen tai kantelun.”

Kyselystä ei varsinaisesti voi tehdä johtopäätöksiä sen suhteen, kuinka aktiivisesti kuntalain 5 luvun kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot ovat käytössä. Kyselyn perusteella on kuitenkin selvää, että näitä keinoja on syytä ottaa tehokkaammin käyttöön ja hyödyntää paikallisessa päätöksenteossa enemmän. Näin vältetään resursseja vaativilta, jopa ylimääräiseltä työltä tuntuilta muutoksenhakuprosesseilta. Kuntalaisten kuuleminen edistää myös yhteisöllisyyttä, asukkaiden asumisviihtyvyyttä ja lisää oikeudenmukaisuuden tunnetta.⁵²⁸ Näin kunnan viranomaisena tekemät päätökset ovat myös paremmin legitimisoituja, kun kunta osallistaa päätöksentekoprosessissaan asukkaitaan.

528 Vrt. empiiristen tutkimusten mukaan ihmisille on usein tärkeämpää menettelyllinen oikeudenmukaisuus kuin oikeudenkäynnin lopputulos. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on tehnyt tutkimuksen koetusta oikeudenmukaisuudesta hallintoprosessissa: *de Godzinsky, Virve-Maria – Aaltonen, Mikko*: Koettu oikeudenmukaisuus hallintoprosessissa 2013. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 121. Helsinki 2013. Ks. myös soveltuvien osin tutkimus siviiliprosessin koetusta oikeudenmukaisuudesta *Ervasti, Kaijus – de Godzinsky, Virve-Maria*: Koettu oikeudenmukaisuus tuomioistuimissa, *Lakimies* 2/2014, s. 175–181.

6.3 Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot Norjassa

Norjan kuntalain (lov om kommuner og fylkeskommuner, kommuneloven LOV-1992-09-25-107) 7 §:ssä säädetään valtuuston (kommunestyret) valinnasta. Kuten Suomessakin, Norjan kunnat voivat valita joko perinteisen tai kunnalliseen parlamentarismiin perustuvan mallin (nk. pormestarimalli, jossa kunnanjohtajana toimii virkasuhteisen henkilön sijaan valtuuston poliittisella mandaatilla valittu luottamushenkilö vaalikauden ajan).

Norjassa vaalijärjestyksen perussäännöt ovat perustuslaissa. Menettelykysymyksissä perustuslakia täydentää vuoden 2002 syyskuun alusta voimaan tullut vaalilaki (lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre, valgloven, LOV-2002-06-28-57). Uudella vaalilailla Norjan vaalijärjestelmään tuotiin Ruotsin tapaan henkilövaalin elementtejä; vaaleissa äänestetään poliittisten puolueiden ehdokaslistoja, minkä lisäksi vaaleissa voi antaa henkilöäänä.⁵²⁹

Norjassa parlamentaarinen hallitsemisketju on heikentynyt, perinteisten vaalikanavien käyttö on vähentynyt ja muiden osallistumis- ja vaikuttamiskanavien suosio on puolestaan lisääntynyt. Samaa voitaneen sanoa Suomen osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmistä, koska äänestysaktiivisuus on kauttaaltaan vaaleissa laskenut, mutta kansalaisten vaikuttamisinto ei ole laantunut.⁵³⁰ Asiaan on vaikuttanut huomattavalla tavalla erityisesti sosiaalisen median kanavien lisääntyminen.⁵³¹ Jos vaaliosallistuminen jatkaa laskuaan, on olemassa varteenotettava riski päätöksenteon ja demokratian legitimitetin laskemisesta.

Norjassa demokratia ei rakennu vain kansan valitsemille elimille, vaan myös yksilöiden ja ryhmien oikeuksille ja oikeusturvalle sekä osallistumisen eri muodoille ja vaikuttamismahdollisuuksille. Nämä *lisädemokratian* (tillegsdemokrati) muodot – oikeusdemokratia, toimintademokratia, osallistujademokratia, käyttäjädemokratia, lobbaamisdemokratia ja barometridemokratia – ovat täydentäneet kansanvaltaa muodollisena päätöksentekojärjestelmänä, mutta eivät kuitenkaan ole korvanneet sitä.⁵³²

Norjassa pyrkimyksenä on ollut luoda 2000-luvulla entistä dynaamisempaa yhteistyötä vapaaehtoisten järjestöjen ja kuntien kanssa sekä lisäämään kunnallista itsehallintoa.⁵³³ Norjassa on kokeiltu kunnallis- ja lääninkäräjävaaleissa suoraa kunnan/

529 NOU 2001:3.

530 Harjula–Prättälä 2015, s. 36–37. Ks. Tilastokeskus: Vaalit. Saatavissa https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_vaalit.html#.

531 Johannessen, Marius 2010: Genres of Participation in Social Networking Systems: A Study of the 2009 Norwegian Parliamentary Election.

532 Oikeusministeriön julkaisuja 2004:5, s. 87.

533 Mäkinen 2017, s. 21–22; Oikeusministeriön julkaisuja 2004:5, s. 118.

kaupunginjohtajavaalia. Kunta- ja alueministeriön toimesta on käynnistetty myös kokeilu, jossa pyrittiin vahvistamaan kontaktia kuntien ja niiden asukkaiden välillä. Kokeilussa kuntaan muodostettiin asukkaista koostuva edustuksellinen valiokunta, joka antoi lausuntoja ja jota kuultiin paikallispoliittisissa asioissa. Ministeriö on myös käynnistänyt informaatioteknologiaa koskevan hankkeen, jossa pyrittiin tarjoamaan asukkaille tietoa kunnasta ja luomaan kanavia, joiden avulla kunnan asukkaat voivat ottaa yhteyttä edustajiinsa. Myös äänestysten ja tutkimusten suorittamista informaatioteknologian välityksellä selvitettiin.⁵³⁴

Norjan kunta- ja alueministeriö käynnisti 2000-luvulla hankkeen, jossa selvitettiin nuorison ja demokratian välistä suhdetta. Hankkeen puitteissa monissa kunnissa tehtiin päätöksiä, joilla pyrittiin turvaamaan lasten ja nuorten osallistuminen kunnallispoliittisissa asioissa. Hankkeen piirissä perustettiin kunnallisia nuorisoraateja, annettiin nuorille mahdollisuus osallistua kunnanhallituksen kokouksiin ja otettiin heitä valiokuntien jäseniksi. Myös lapsi- ja perheasioiden ministeriö on pyrkinyt edistämään lasten ja nuorten osallistumisaktiivisuutta päätöksenteossa. Tärkeänä on pidetty nuorisoverkostojen ja demokratiaa käsittelevien tietokantojen muodostamista sekä nuorten ja lasten ottamista mukaan esimerkiksi julkisiin valiokuntiin samoin kuin suorien yhteyksien luomista nuoriin ja lapsiin.⁵³⁵

Samankaltaisia *vaikuttamistoimielimiä* on käytössä myös Suomessa. Kuntalain mukaisia lakisääteisiä vaikuttamistoimielimiä ovat nuorisovaltuustot (26 §), vanhusneuvostot (27 §) ja vammaisneuvostot (28 §). Näiden tehtävien hoitaminen voidaan tehdä yhteistyössä muiden kuntien kanssa ja ne saavat vapaasti organisoitua. Lisäksi näiden kuntalaisryhmien edustajilla voi olla edustus kunnallisissa toimielimissä. Edustajat vaikuttamistoimielimiin valitaan usein kuntalaisryhmien sisäisillä vaaleilla tai järjestöjen kautta, jolloin järjestöt nimeävät edustajansa toimielimiin. Myös ylikunnallisten tasojen (mm. kuntayhtymät) toimielimissä voi olla käyttäjäryhmien edustus. Vaikuttamistoimielinten vaikuttavuutta heikentää kuitenkin se, ettei niille voida delegoida toimivaltaa kunnan hallintosäännössä, eikä niillä on siten todellista budjettivaltaa. Sama ongelma koskee myös niin kutsuttuja alue-
lautakuntia, jotka edustavat alueensa kuntalaisia. Näiden toimielinten budjetti on yleensä niukka ja alisteinen kunnan toimialoista vastaavien lautakuntien päätösten kanssa. Alue-
lautakunnat eivät siis voi päättää varojensa käytöstä vastoin päätöstä koskevan toimiala-
lautakunnan linjausta.

534 Oikeusministeriön julkaisuja 2004:5, s. 14–15, 126.

535 Oikeusministeriön julkaisuja 2004:5, s. 126–127. Koulutus- ja tutkimusministeriön (Utdannings- og forskningsdepartementet) vastuulla oli norjalaisen koulutus- ja tutkimusjärjestelmän ylläpito ja kehittäminen. Tavoitteena oli, että kaikilla olisi mahdollisuus osallistua tietoyhteiskunnan kehittämiseen. Tarkoituksena oli opettaa informaatioteknologian käyttöä kouluissa ja turvata hallinnon avoimuutta, kommunikaatiota ihmisten kanssa sekä käyttäjäsuuntautuneisuutta.

Kunnalliset ja maakunnalliset toimielimet

Kunnan ylimpänä päättävänä toimielimenä toimii kunnanvaltuusto ja maakuntatasolla maakäräjät. Näitä edustajia kutsutaan yhteisnimityksellä *raatimiehet*. Kuntalain 8 §:ssä säädetään, että kunnanvaltuusto ja maakäräjät valitsevat raatimiehistä koostuvan hallituksen kunnanvaltuuston tai lääninvaltuuston jäsenistä. Toimikausi on 4 vuotta. Raadilla on valtuudet antaa talouteen liittyviä ehdotuksia, kuten budjettiehdotuksia. Se käyttää yleistoimivaltaa, kuten maakuntahallitus tai kunnanhallitus Suomessakin.

Uudessa kuntalaissa säädetään myös toimielimistä (ny kommuneloven 5-6 §). Säännökset koskien raatimiehien valintaa, toimikauden kestoa sekä raatimiesten määrää ovat samoja, kuin edellisessä kuntalaissa. Uusi laki mahdollistaa lisäksi työvaliokunnan perustamisen. Työvaliokunnalle voidaan antaa valtuudet tehdä päätöksiä sellaisissa asioissa, joiden merkitys ei ole keskeinen. Raadilla säilyy toimivalta rahoitusasioissa sekä veropäätöksissä.

Kunnan alueelliset toimielimet

Kuntalakiin sisältyy säännöksiä alueellisista toimielimistä, joilla on neuvoo-antava rooli. Osassa kuntia on myös alueellisia toimielimiä, joille valtuusto on delegoinut päätösvaltaa. Kunnanvaltuusto ja maakäräjät voivat uuden kuntalain mukaan perustaa niille annettujen tehtävien hoitamiseen liittyviä toimielimiä (ny kommuneloven 5-7 §). Kunnanvaltuusto voi myös perustaa toimielimiä vastaamaan tietystä kunnan maantieteellisestä osasta. Tällaisessa toimielimessä tulee olla vähintään kolme jäsentä. Kunnanvaltuusto ja maakäräjät voivat koska tahansa järjestää uudelleen tai purkaa toimielimet, mutta enimmillään niiden toimikaudet ovat sidottu kunnanvaltuuston ja maakäräjien toimikausiin. Näissä kunnissa kunnanosalautakunnat ja niiden alaisuudessa toimiva kunnanosahallinto vastaa alueen lähipalveluista, jotka voivat muodostaa jopa puolet kunnan budjetista. Alueelliset toimielimet toimivat siten kunnanosahallintoeliminä.

Komiteat

Osa alueellisista toimielimistä vastaavat lähinnä lähiympäristön viihtyvyydestä ja kehittämisestä. Kuntalain 12 §:ssä säädetään komiteoista, joihin voidaan kunnanvaltuuston päätöksellä valita jäseniä suorilla vaaleilla. Samalla tavoin asia on säännelty uudessa kuntalaissa (ny kommuneloven 5-8 §). Valtuusto tosin itse määrittelee tällaisten komiteoiden tehtäväalueet. Komiteaa ei voi purkaa tai organisoida uudelleen kunnanvaltuuston päätöksellä, jos se on valittu suorilla vaaleilla. Toimielinten valintatavat vaihtelevat puoluepoliittisesti nimetyistä, alueen asukkaiden ehdotuksista nimettyihin sekä suoraan vaalein valittuihin toimielimiin.⁵³⁶

536 HE 268/2014 vp, s. 55.

Käyttäjäneuvostot

Käyttäjäneuvostoja tai vastaavia toimielimiä on hieman alle kymmenesosassa kuntia. Kunnat voivat itse päättää erilaisten toimielinten perustamisesta. Pakollisista vanhusneuvostoista on säädetty erityislainsäädännössä. Kuntalain mukaan kuntien tulee antaa aktiivisesti tietoa toiminnastaan asukkailleen (kommuneloven 4 §).

Muitakin kunnallisia elimiä voidaan perustaa uuden kuntalain mukaisesti (ny kommuneloven 5-2 §). Tällaisia ovat esimerkiksi vammaisneuvosto sekä nuorisoneuvosto. Vanhusneuvoston enemmistön täytyy olla vaalien aikana täyttänyt 60 vuotta. Nuorisoneuvoston jäsenet eivät saa olla täyttäneet 19 vuotta vaalien aikaan (ny kommuneloven 5-12 §). Neuvostot ovat neuvoa-antavia elimiä, joilla on oikeus kommentoida vanhuksia, vammaisia tai nuoria koskevia asioita. Ministeriö antaa neuvostoille määräyksiä tehtävien organisoinnista ja käsittelystä (ny kommuneloven 5-12 §).

Kuntalaisten aloiteoikeus ja kunnallinen kansanäänestys

Kunnan asukkailla on oikeus tehdä kunnan toimintaan liittyviä aloitteita. Kunnanvaltuuston on otettava kantaa aloitteeseen, mikäli kaksi prosenttia asukkaista on aloitteen takana tai mikäli aloitteen on allekirjoittanut vähintään 300 asukasta. Kuntalaisaloitteen tekemiseen ei ole ikäraja. Aloitteen johdosta on annettava päätös kuuden kuukauden kuluessa. Aloitteen tekijöille on tiedotettava aloitteeseen annetusta ratkaisusta ja sen johdosta suoritettavista toiminnoista (kommuneloven 39 a §). Valtuusto voi päättää neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä, ja kansanäänestys voidaan järjestää vaalien yhteydessä (39 b §).

Uuden kuntalain mukaan kunnan asukkailla on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaan liittyen (ny kommuneloven 12-1 §). Aloitteeseen on otettava kantaa, mikäli vähintään kaksi prosenttia on aloitteen takana. Lisäksi aloite on käsiteltävä, mikäli sen on allekirjoittanut 300 kunnan asukasta tai 500 läänin asukasta. Aloitteesta on annettava päätös kuuden kuukauden kuluessa. Aloitteen tekijöille on annettava tieto tehdyistä ratkaisuista sekä toimenpiteistä. Lisäksi valtuusto voi päättää, että kunnassa järjestetään neuvoa-antavia äänestyksiä tehdyistä kunnan toimintaa koskevista ehdotuksista.

6.4 Skotlannin asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen keinot

Seuraavassa on tiivis tarkastelu Skotlannissa käytössä oleviin muutoksenhaun tarvetta vähentäviin, vaihtoehtoihin asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen keinoihin. Osallistumisen ja vaikuttamisen keinojen lainsäädännöllinen pohja ei ole kovin kattavaa, joten

selvitys perustuu näiltä osin skotlantilaisten neuvostojen (council) Internet-sivujen esittelyihin vaikuttamiskeinojen kuvauksiin. Jokaisen neuvoston Internet-sivusto on erilainen ja niillä on kuvattu myös vaihteleva määrä vaikuttamisen keinoja.

Internet-sivujen tarkastelun perusteella skotlantilaisesta alueellisesta ja paikallisesta vaikuttamisesta muodostui aktiivinen ja vuorovaikutteinen kuva. Palautetta pyydetään monin eri menetelmin ja kansalaisia kehoitetaan ottamaan yhteyttä ja esimerkiksi raportoimaan puutteista ja ongelmista.⁵³⁷ Vaikuttaminen perustuu pitkälti asukkaiden vapaaehtoisuuteen. Useat neuvostot kannustavat lisäksi sähköiseen asiointiin: ”Save time, go online.”⁵³⁸ Tarkastelun perusteella neuvostoissa on käytössä ainakin seuraavanlaisia vaikuttamisen ja osallistumisen keinoja.

Aloite – Petition

Aloitteen laatimalla tai allekirjoittamalla kansalaiset voivat osallistua demokraattiseen prosessiin. Aloitteen voi tehdä vapaasti mistä tahansa neuvoston (council) päätöksestä tai toimintatapojen muuttamiseksi. Mitään asiaryhmää ei ole suljettu pois aloiteoikeuden piiristä. Valmis aloite toimitetaan neuvostolle käsiteltäväksi. Aloitteesta voidaan käydä keskustelua neuvoston virkailijoiden ja aloitteen tekijän välillä ennen aloitteen varsinaista käsittelyä aloitteita käsittelevässä neuvoston (council) nimeämässä komiteassa. Aloitteen tekijää voidaan kuulla vielä komitean käsittelyssä ennen päätöksentekoa.⁵³⁹

Joko yksityishenkilö tai yhteisö voi tehdä aloitteen. Myös sähköinen aloite on mahdollinen. Esimerkiksi Aberdeenin neuvostolle on tehty vuosina 2017-2018 seitsemän sähköistä aloitetta, joita kaikki ovat koskeneet liikennettä.⁵⁴⁰

Deputation – puhuminen neuvoston tai sen alaisen komitean kokouksessa

Neuvoston viranomaiset valmistelevat raportteja komiteoille ja nämä raportit sisältävät suosituksia, joita viranomainen haluaisi neuvoston tai sen alaisen komitean hyväksyvän. Mikäli kansalainen toivoisi, että neuvosto ei noudattaisi viranomaisen raportissa ehdottamaa menettelyä, voi tämä pyytää, että häntä kuultaisiin siinä komitean tai neuvoston kokouksessa, jossa asiaa käsitellään. Näin toimitaan Aberdeenin kaupungin neuvostossa.⁵⁴¹

537 The City of Edinburgh Council. Council and democracy.

538 Ks. esim. Aberdeen City Council, Angus Council, The City of Edinburgh Council.

539 East Lothianin neuvoston tapa käsitellä aloitteita: East Lothian Council. Your Council. Petitions.

540 Aberdeen City Council. Active and Completed ePetitions.

541 Aberdeen City Council. Services. Council and Democracy. Get involved with the Council. Speak at a Council or Committee meeting.

Toisaalta, Scottish Bordersin neuvoston Internet-sivujen ohjeiden mukaisesti deputaation voi tehdä vain organisaatio tai ryhmä, yksityishenkilöt ohjataan tekemään aloite⁵⁴².

Local Licensing Forum – alkoholinmyynti

Jokaisen neuvoston alueella toimii Local Licensing Forum. Local Licensing Forum valvoo Licensing (Scotland) Act 2005 -lain mukaisuutta ja neuvoo ja antaa suosituksia Licensing Board’lle. Forumin jäseniin tulee kuulua esimerkiksi lisenssinhaltijoita, terveyden, koulutuksen ja sosiaalityön parissa toimivia henkilöitä sekä nuoria. (Licensing [Scotland] Act 2005, Schedule 2, Membership.)

(Rakennus)suunnitteluhakemukset – Planning applications

Rakentamiseen liittyvissä asioissa neuvostolle on tehtävä hakemus. Muut asukkaat voivat halutessaan kommentoida tai vastustaa näitä hakemuksia.⁵⁴³

Yhteisöneuvosto – Community Council

Community Council -instituutiosta on selostettu jo selvityksen ensimmäisessä osassa. Yhteisöneuvostojen asemasta säädetään Local Government (Scotland) Act 1973 -lain Section 51(2):ssa.⁵⁴⁴

Yhteistyöelimet ja työryhmät – Partnerships and Working Groups

Paikallista suunnittelua voidaan toteuttaa yhteistyöelimissä. Näin on esimerkiksi North Lanarkshiressa, jossa toimii The North Lanarkshire Partnership (NLP) -yhteistyöelin. Elimen tarkoitus on tunnistaa monimutkaisia ja -tahoisia ongelmia, jotka vaikuttavat North Lanarkshireen. Eri tahojen, kuten neuvoston, vapaaehtoissektorin, poliisin, pelastustoimen, terveydenhuollon ja korkeamman asteen oppilaitosten yhteistyöllä voidaan saada aikaan parempia tuloksia. NLP on vastuussa alueen yhteisösuunnittelusta (community planning).⁵⁴⁵

Yhteisösuunnittelussa on kyse julkisen, yksityisen ja vapaaehtoissektorin organisaatioiden yhteistyöstä, jonka tavoitteena on suunnitella ja tarjota hyvinvointia palvelemilleen

542 Scottish Borders Council. Have your say. Petitions and deputations.

543 Ks. esim. South Lanarkshire Council. Planning and building standards. Planning for householders. Commenting on a planning application.

544 Ks. myös North Ayrshire Council. Council. Community Councils.

545 North Lanarkshire Council. Council and community. Get involved in your community. How community planning works.

yhteisöille. Yhteisössä voi olla pidemmän aikavälin yhteisösuunnitelma, jota yhteistyöelin toteuttaa. Suunnitelman toteuttamisen varmistaminen on voitu jakaa pienemmille ryhmille, kuten Perthin ja Kinrossiin neuvostossa, jossa ryhmiä ovat esimerkiksi Children, Young People and Families Partnership, Economy and Lifelong Learning Group sekä Health and Social Care Partnership.⁵⁴⁶

Esimerkiksi East Renfrewshiren neuvoston hallintoalueella toimii Your Voice -työryhmä The Health and Social Care Partnership (HSCP):n yhteydessä. Työryhmään voivat osallistua paikalliset henkilöt ja organisaatiot, jotka ovat kiinnostuneita terveyteen ja sosiaalihuoltoon liittyvistä palveluista ja haluavat sekä olla tietoisia palvelujen kehittämisestä, että vaikuttaa siihen. Ryhmä tapaa säännöllisesti ja sen tavoitteena on vuorovaikuttaa kansalaisten kanssa, jotta palveluista voitaisiin kehittää parempia.⁵⁴⁷

Paikalliset yhteisöfoorumit – Local community forums

Esimerkiksi North Lanarkshiressa on yhteisöfoorumeita, jotka työskentelevät yhteistyössä paikallisen yhteisön kanssa. Tarkoituksena on paikallistaa yhteisöön vaikuttavia ongelmia ja saada selville, mitä paikalliset haluaisivat yhteisössään tapahtuvan. Yhteisöfoorumeita kehoitetaan olemaan aktiivisesti tekemisissä yhteisösuunnittelun kanssa, jotta varmistettaisiin, että yhteisöillä olisi osansa paikallisessa päätöksenteossa. Yhteisöfoorumeita kehoitetaan osallistumaan Local Area Partnershipin kokouksiin saadakseen äänensä kuuluviin.⁵⁴⁸ Paikalliset yhteisöfoorumit eivät kuitenkaan ole sama asia kuin yhteisöneuvostot.⁵⁴⁹

Konsultaatio – Consultation

Konsultaatiolla tarkoitetaan asukailta kysymistä. Vastaaminen on vapaaehtoista. Konsultaatio tapahtuu neuvostosta riippuen joko sähköisen lomakkeen kautta, sähköpostilla tai kirjeitse. Ainakin osa konsultaatiokyselyistä on lakisääteisiä, kuten 2001 Housing Scotland Act⁵⁵⁰ tai Civic Government (Scotland) Act 1982 -lain vuoksi toteutettuja.⁵⁵¹

546 Perth & Kinross Council. Council and democracy. Community planning.

547 East Renfrewshire Council. Your council. Complaints, feedback and having your say. Public involvement with the HSCP.

548 North Lanarkshire Council. Council and community. Get involved in your community. Local community forums.

549 Ks. North Lanarkshire Council. Council and community. Get involved in your community. Community Councils. What are Community Councils?

550 Ks. esim. Clackmannanshire Council. Consultation Database. Rent Increase Consultation 2019/20.

551 Scottish Borders Council. Consultation and Survey Hub. Closed Consultations. Taxi Fare Review 2018.

Kansalaispaneeli – Citizens’ Panel

Kansalaispaneeli on paikallistettavissa useamman neuvoston vaikuttamiskeinoista. Kansalaispaneelit ovat paikallisille ihmisille annettu mahdollisuus päästä kertomaan mielipiteensä palveluista ja vaikuttaa päätöksentekijöihin. Esimerkiksi Aberdeenshiren suunnitteluyhteistyöelin pitää yllä kansalaispaneelia, jonka tarkoitus on kasvattaa neuvoston ja yhteisöjen välillä käytävän keskustelun tehokkuutta. Aberdeenshiressä kansalaispaneeliin kuuluu noin 1250 asukasta, joiden mielipidettä paikallisista asioista kysytään kyselyllä säännöllisesti, noin kolmen kuukauden välein.⁵⁵²

Clackmannanshiren suunnitteluyhteistyöelin tunnistaa, että palveluiden kehittämisessä ja tuottamisessa tarvitaan aitoa yhteisön osallistumista. Yli tuhannen hengen kansalaispaneeli, joka edustaa laajasti Clackmannanshiren aikuisväestöä, on tärkeä osa tehokasta yhteisön mielipiteiden kuulemist.⁵⁵³

Osallistavat tapahtumat – Engagement events

Esimerkiksi Ylämaan neuvosto (The Highland Council) järjestää osallistavia tapahtumia niin yleisölle kuin henkilökunnalle. Tapahtumat ovat osa kokonaisuutta, jossa halutaan saada selville ihmisten mielipiteitä siitä, mikä heille, perheilleen ja yhteisöilleen on tärkeää, jotta tulevaisuuden budjetoinneissa päätöksenteko olisi helpompaa.⁵⁵⁴

Yleinen palaute – Comments, Compliments, Suggestions

Useamman neuvoston Internet-sivujen kautta on mahdollista antaa palautetta. Palautekanavat on tarkoitettu esimerkiksi tilanteisiin, joissa sivustolla kävijä haluaa yksinkertaisesti kysyä jotakin, pyytää palvelua tai neuvoa tai muulla tavalla ottaa yhteyttä⁵⁵⁵.

Edellä esitettyjen vaikuttamiskeinojen lisäksi eräät neuvostot ilmoittavat, että heihin voi ottaa yhteyttä myös sosiaalisen median kautta, vähintäänkin oikeaan palveluun ohjaamiseksi.⁵⁵⁶ Sosiaalista mediaa käytetään myös neuvostojen tiedostuskanavana.⁵⁵⁷

552 Aberdeenshire Council. Council and democracy. Public consultations and engagement. Citizen’s Panel.

553 Clackmannanshire Council. Community & Living. Community Planning. Clacks 1000 Citizens’ Panel.

554 The Highlands Council. Council and government. Consultations, complaints and compliments. Engagement events.

555 East Renfrewshire Council. Your council. Complaints, feedback and having your say.

556 Ks. esim. Aberdeenshire Council. Contact us. Have your say.

557 Ks. esim. East Dunbartonshire Council. Council. Contact Us.

6.5 Yhteenveto osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista

Asukkailla on oikeus – jopa perusoikeus – osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Suomen lainsäädäntö tarjoaakin kattavan valikoiman vaikuttaa itseään ja ympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Nämä keinot tulee toimeenpanna kussakin alueella ja kunnassa tarkoituksenmukaisella tavalla paikallista itsehallintoa kunnioittaen.⁵⁵⁸ Osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen käyttäminen on julkista valtaa velvoittavia, mutta niiden käytön laiminlyönti ei ole sanktioitua. Osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen käyttöä valvovat kuitenkin hallintotuomioistuimet, joihin asianosainen voi vedota muutoksenhaussa vaatimuksensa perusteena.

Lisäksi voidaan todeta, että kuntalaisten valitusoikeus on tärkeä valvonnallinen elementti kunnan hallinnossa. Kuntalaisen yleisen valitusoikeuden rajaaminen sinänsä ei ole kannatettava ajatus, vaikka joitain asiaryhmiä voitaisiinkin siirtää kunnallisvalituksen alasta hallintovalituksiksi.⁵⁵⁹ *Tapio Määttä* on todennut ympäristöasioista, ettei valitusoikeuden rajaaminen niin kutsuttujen perusteettomien valitusten osalta ole mahdollista, koska oikeudelliseen harkintaan ei ole syytä sisällyttää rajankäyntiä asiallisen tai epäasiallisen vaikuttamisen välillä. Mikäli tällaista rajankäyntiä asiallisen ja epäasiallisen valituksen välillä käytäisiin tuomioistuimessa, pitäisi tämä ainakin perustella päätöksessä, jos valitus jätettäisiin tutkimatta oikeussuojaintressin puuttumisen vuoksi.⁵⁶⁰ Saman on todennut ympäristöasioita yleisemmin *Eija Siitari-Vanne*.⁵⁶¹ Valitusoikeuden rajaaminen ei olisi linjassa perustuslain 14 §:n osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kanssa.

Mikäli kuntien tehtäviä siirretään maakunnille, olisi jatkossa kiinnitettävä huomiota asukkaiden oikeuteen osallistua maakuntatason päätöksentekoon. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää siirtymävaiheeseen sekä niiden tehtävien järjestämiseen, joissa Maakuntalakiehdotukseen onkin siirretty lähes sellaisenaan kuntalain 5 luvun asukkaiden osallistumisoikeudet.⁵⁶²

Norjassa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot vastaavat osin Suomen lakiin kirjatut osallistumisoikeuksia. Muiden maiden lainsäädännössä osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja ei ole yhtä hyvin kodifioitu kuin Suomessa. Lakiin kirjatut vaikuttamismahdollisuudet vahventavat kuntalaisten oikeuksia kunnalliseen ja ylikunnalliseen päätöksentekoon.

558 Erinomaisia ohjeita osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen hyödyntämiseen kunnan valmistelussa, päätöksenteossa ja toimeenpanossa on koottu Kuntaliiton julkaisussa *Kuntalaiset keskiöön: Työkalupakki kuntalaisten osallistumiseksi palvelujen kehittämiseen ja päätöksentekoon*. Suomen Kuntaliitto 2015.

559 Ks. tämän selvityksen valituslajea koskeva osio.

560 *Määttä* 2002, s. 56 ja *Määttä* 2000, s. 798.

561 *Siitari-Vanne* 2005, s. 284.

562 HE 15/2017 vp, s. 337–348.

Kuntien tulisi olla itse aktiivisia ottamaan näitä keinoja käyttöön. Paikallishallinnon on otettava aktiivinen rooli kansalaisten osallistamiseen.

Skotlannissa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot perustuvat kirjoitetun lainsäädännön sijasta hyviin käytäntöihin. Kuitenkin eri kuntien välillä Skotlannissakin on keskenään hyvin yhteneväiset asukkaiden vaikuttamiskeinoille. Skotlannin erikoisuutena voidaan mainita erilaiset paikalliset yhteisöfoorumit ja kansalaispaneelit, joita voitaisiin Suomessakin hyödyntää enemmän päätöksenteossa. Kunnat ovat Suomessakin alkaneet hyödyntää kuulemistilaisuuksien ohella erilaisia kyselyjä sähköisillä alustoilla, joilla asukkaat pystyvät osallistumaan päätöksentekoon joustavasti ajasta ja paikasta riippumatta. Nämä kyselyt ovat ainakin toistaiseksi avoimia eikä niissä ole vaadittu vahvaa tunnistautumista, jolloin kyselyyn vastaajat voivat olla myös ulkopaikkakuntalaisia ja samat vastaajat voivat vastata useaan otteeseen vahvistaakseen näkökantojaan lopullista päätöksentekoa varten.

Myös oikeuskäytäntö osoittaa, etteivät ainoastaan lakiin kirjatut mahdollisuudet kuntalaisvaikuttamiseen poista kunnan velvollisuutta kuulla asukkaitaan proaktiivisesti ennen päätöksentekoa. Päinvastoin, paikallishallinnon on osoitettava täyttäneensä kuulemisveloitteensa ennen tosiasiallista päätöstä. Kunnan tulee osoittaa, millä tavoin se on ottanut asianosaisten tai asukkaiden mielipiteet huomioon varsinaisessa päätöksenteossa tai valmistelun eri vaiheissa. Kunta ei ole kuitenkaan velvollinen osoittamaan niitä kohtia, jotka valmistelun edetessä olisi muuttuneet asianosaisten kuulemisen jälkeen heidän kannan mukaisekseen tai oliko kuulemisella ylipäätään ollut merkitystä asian lopullisen päätöksen kannalta.⁵⁶³ Kuntiin ja kuntayhtymiin osoitettu kyselyn tulokset kuitenkin osoittavat, että kuntalain 5 luvun muilla osallistumis- ja vaikuttamiskeinoilla uskotaan olevan muutoksenhakua vähentävää vaikutusta hallintomenettelyssä.

563 Ks. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 31.5.2017 koulun lakkauttamis päätöksen kumoamisesta asianosaisten kuulemisen laiminlyömisestä johdosta ja Vaasan läänioikeus 9.7.2001 01/0145/5, jossa kysymys asemakaavapäätöksen kumoamisesta ns. varhaisen vuorovaikutuksen periaatteen laiminlyömisestä vuoksi.

Taulukko 13. Norjan ja Skotlannin asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot

Valtio	Osallistumis- ja vaikuttamiskeinot
Norja	Kunnalliset ja maakunnalliset toimielimet Kunnan alueelliset toimielimet Komiteat Käyttäjäneuvostot Kuntalaisten aloiteoikeus Kunnallinen kansanäänestys
Skotlanti	Aloite – Petition Deputation – puhuminen neuvoston tai sen alaisen komitean kokouksessa Local Licensing Forum – alkoholinmyynti (Rakennus)suunnitteluhakemukset – Planning applications Yhteisöneuvosto – Community Council Yhteistyöelimet ja työryhmät – Partnerships and Working Groups Paikalliset yhteisöfooromit – Local community forums Konsultaatio – Consultation Kansalaispaneeli – Citizens’ Panel Osallistavat tapahtumat – Engagement events Yleinen palaute – Comments, Compliments, Suggestions

7 Norjan ja Skotlannin hallinnolliset muutoksenhakujärjestelmät

7.1 Norjan alue- ja paikallishallinto

Norjan hallinnollinen rakenne poikkeaa Suomesta. Valtionhallinnon tärkein alueellinen viranomainen on maakunta (fylke), jota johtaa maaherra (fylkesmannen). Maaherra sovittaa yhteen valtion toimintaa maakunnassa ja toimii eräänlaisena yhteyshenkilönä kunnallisten (kommunale), maakunnallisten (fylkeskommunale) ja valtion viranomaisten kanssa.⁵⁶⁴

Norjassa on kaksipuolainen kunnallinen itsehallinto: 422 kuntaa (kommuner) 19 maakuntaa (fylkeskommuner) mukaan lukien Oslo, joka on sekä kunta että maakunta. Kuntien tärkeimpiä tehtäviä ovat sosiaalipalveluiden, perusopetuksen ja perusterveydenhuollon järjestäminen. Maakuntien tärkein tehtävä on toisen asteen koulutus. Norjassa valtio vastaa sairaalapalveluista (vrt. Suomen erikoissairaanhoido, joka järjestetään sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä). Ylintä poliittista valtaa käyttävät välittömällä vaaleilla valitut läänin-käräjät (fylkestinget) ja valtuustot (kommunestyret).⁵⁶⁵ Aluetasoa perustellaan sillä, että osa julkisista tehtävistä voidaan hoitaa parhaiten alueellisella tasolla. Nämä tehtävät vaativat suuria resursseja, jotka edellyttävät paikallista ja alueellista soveltamista, mutta joista yksittäisillä kunnilla ei ole edellytyksiä selviytyä. Aluetasoa perustellaan myös sillä, että sillä pitää olla kansan valitsema edustus, jotta kansalaiset voivat vaikuttaa heitä koskevaan päätöksentekoon ja asettaa tarvittaessa poliitikot vastuuseen alueellisellakin tasolla.⁵⁶⁶ *Niemivuo* on pitänyt laajennettua valtiojohtoista mallia parempana, koska se takaa paremmin kansalaisten yhdenvertaisen toteutumisen.⁵⁶⁷

⁵⁶⁴ Eckhoff-Smith 2010, s. 119–120.

⁵⁶⁵ *Niemivuo* 2013, s. 210. Tarkistettu maakuntien (läänien) ja kuntien määrä 20.1.2019 [Eurostat].

⁵⁶⁶ NOU 2000:22, s. 432–434.

⁵⁶⁷ *Niemivuo* 2013, s. 211.

7.2 Hallinnollinen muutoksenhakujärjestelmä Norjassa

Norjan vuonna 1970 voimaan tullut hallintolaki (lov om behandlingsmåten i forvaltningsaker, forvaltningsloven LOV-1967-02-10)⁵⁶⁸ sisältää yleissäännökset itseoikaisusta (omgjøring) sekä hallinnollisesta muutoksenhausta (muutoksenhausta ylemmälle viranomaiselle).⁵⁶⁹ Norjassa on laajat viranomaisen itseoikaisumahdollisuudet sekä muutoksenhaku-oikeudet ylemmälle viranomaiselle hallinto-oikeudellisessa oikeussuojajärjestelmässä. Hallinnollinen muutoksenhaku onkin pääasiassa hallinnon sisäistä muutoksenhakua, koska Norjassa ei ole erillisiä hallintotuomioistuimia. Hallintopäätösten viimekätinen kontrolli keskittyy tuomioistuimia muistuttaviin muutoksenhakuelimiin (*domstollignende forvaltningsorganer*).⁵⁷⁰ Tällaisia hallinnollisia muutoksenhakuelimiä ovat muun muassa 'trygderetten', 'overligningsnemndene' ja 'fylkesnemndene for sociale saker'.

Erityisenä piirteenä Norjan hallinto-oikeudessa voidaan havaita reaalisten argumenttien (*reelle hensyn*) keskeinen merkitys hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä.⁵⁷¹ Tällainen ajattelun lähtökohta poikkeaa Suomen hallinto-oikeudesta, jossa korostetaan hallinto-oikeudellisia periaatteita hallintomenettelyn lähtökohtana. Norjan hallinto-oikeuden tärkeimpänä oikeuslähteenä pidetään kirjoitettua lakia ja keskeisimpänä hallintotoimintaa ohjaavana periaatteena laillisuusperiaatetta (krav om lovhjæmmel, legalitetsprincippet. Myös korkeimman oikeuden (Høyesterett) ratkaisukäytännöillä ja oikeusasiamiehen päätöksillä on viranomaistoimintaa ohjaava vaikutus.⁵⁷²

7.2.1 Itseoikaisu

Norjan hallintomenettelyssä on käytössä laaja yleinen itseoikaisumahdollisuus, joka on luonteeltaan verrattavissa oikaisuvaatimusmenettelyä edeltävään *päätöksen uudelleen-harkintapyyntöön* tai Suomen hallintolain 8 luvun itseoikaisuun. Norjan hallintolain 35 §:n mukaan päätöksen tehnyt viranomainen voi ottaa hallintoasian uudelleen harkittavaksi oma-aloitteisesti ilman asianosaisen valitusta itseoikaisulla (*omgjøring*), jos 1) päätöksen muutos ei aiheuta vahinkoa asianosaisille, 2) päätös ei ole vielä tavoittanut asianosaisia tai 3) päätöstä on muutoin pidettävä pätemättömänä. Muutoksenhakuviranomainen tai muu ylempi viranomainen voi niin ikään oikaista päätöstä muutoksenhausta riippumatta. Viranomaisen itseoikaisu voi tapahtua myös yksityisen asianosaisen pyynnöstä. Järjestelmästä

568 Saatavissa osoitteessa <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>. Forvaltningsloven on suomennettu oikeuskirjallisuudessa vaihtelevasti hallintolaiksi ja hallintomenettelylaiksi.

569 Komiteanmietintö 2007:1, s. 76.

570 Eckhoff-Smith 2010, s. 620–623.

571 Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999, s. 86, 90.

572 Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999, s. 85–86.

käytetään yhteisnimitystä *omgjøring av vedtak uten klage*.⁵⁷³ Viranomaisella on siten *laaja uudelleenharkintakompetenssi*. Kun viranomainen käsittelee asiaa uudelleen, se katsotaan uudeksi hallinto-oikeudelliseksi asiaksi, josta tehdään uusi muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Järjestelmä vastaa ikään kuin laajennettua itseoikaisumenettelyä, jossa myös ylempi viranomainen voi ottaa asian käsiteltäväkseen ilman muutoksenhakuakin. Asiallisesti kyse on samasta asiasta kuin Suomen kuntalain 92 §:n asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Hallintolain 35 §:n mukainen (uudelleen)harkinta on siis mahdollista sekä päätöksen tehneen viranomaisen itsensä tai muutoksenhakuviranomaisen taikka ylemmän viranomaisen toimesta.

Omgjøring -järjestelmä on sisällytetty Norjan hallintolakiin hyvin joustavassa muodossa. Myös yksityinen asianosainen voi pyytää uudelleenharkintaa asiassa. Oikaisun edellytyksiä on pyritty jonkin verran rajaamaan ensivaiheen päätöksentekoviranomaisen kohdalla, mutta ylemmässä viranomaisasteessa ne rakentuvat jo väljempien kriteereiden varaan. Ylempi viranomainen voi siis tutkia päätöksen laajemmin kuin alempi viranomainen. Yleissääntelyä täydentää runsas erityislainsäädäntö, joka yleissääntelyn ohella antaa hallinnolle laajan uudelleenharkintakompetenssin. Näin on esimerkiksi toimeentuloturva koskeissa asioissa. Päätöksen uudelleenharkittavaksi ottaminen katsotaan uudeksi hallinto-oikeudelliseksi asiaksi, joka tulee käsitellä hallintolain perusperiaatteiden mukaisesti. Itseoikaisusta päättäminen on viime kädessä viranomaisen omassa harkinnassa. Siten *velvollisuutta hallintopäätöksen oikaisemiseen ei ole eikä sen laiminlyönnistä voi valittaa*. Järjestelmän luonteen vuoksi käsittelyn yksinkertaisuutta pidetään kuitenkin tärkeänä.⁵⁷⁴

7.2.2 Oikaisuvaatimus

Varsinainen muutoksenhaku tapahtuu hallintolain 28 §:n nojalla päätöksen tehneen viranomaisen välittömästi ylemmälle hallintoelimelle *hallinnollisella oikaisuvaatimuksella (klage)*. Oikaisuvaatimuksen kohteena on tällöin hallintopäätös (*enkeltvedtak*). Oikaisuvaatimus ylemmälle hallintoviranomaiselle onkin ensisijainen oikeussuojakeino hallintoasioissa. Yksittäispäätöksistä haetaan oikaisua siltä hallintoelimeltä, joka on välittömästi päätöksen tehneen viranomaisen yläpuolella. Erityislainsäädännöstä voi johtua, että oikaisuvaatimus toimitetaan tietyille valituselimelle.⁵⁷⁵

573 HE 226/2009 vp, s. 17.

574 Komiteamietintö 2001:9, s. 12. Toimeentuloturvan muutoksenhaku. Oikeusministeriö. Helsinki 2001; Komiteamietintö 2008:4, s. 98. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona. Oikaisuvaatimustoimikunnan mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 2009.

575 Komiteamietintö 2001:9, s. 12. Vrt. Suomen oikaisuvaatimusmenettely, jossa oikaisuvaatimus tehdään samalle eli päätöksentekoviranomaiselle, ylemmälle saman hallinnonalan viranomaiselle tai erityiselle oikaisuviranomaiselle (oikaisulautakunnalle). KM 2007:1, s. 117, 128.

Oikaisuvaatimusasian (klage)⁵⁷⁶ käsittelystä päätöksen tehneessä viranomaisessa säädetään hallintolain 33 §:ssä. Muutoksenhakumenettelyn alkuvaihetta kutsutaan *muutoksenhaun valmisteluksi*. Hallintopäätöksen tehneen viranomaisen, jolle muutoksenhakukirjelmä on toimitettu, tulee tutkia päätös uudelleen siltä osin kuin muutoksenhaussa on vaadittu. Jos päätöksen tehnyt viranomainen katsoo muutoksenhaun oikeutetuksi, se voi kumota oman päätöksensä tai muuttaa sitä. Jos taas muutoksenhaun käsittelyn edellytykset eivät täyty, päätöksen tehneen viranomaisen on jätettävä muutoksenhaku tutkimatta. Tällöin kyseessä on uusi hallintopäätös, johon voidaan hakea muutosta suoraan muutoksenhakuviranomaiselta. Jos päätöksen tehnyt viranomainen ei muuta tai kumoa päätöstään tai jätä muutoksenhakua tutkimatta, sen tulee siirtää asia muutoksenhakuviranomaiselle. Asianosaisella ei ole mahdollisuutta saattaa muutoksenhakuasiaa varsinaiselle muutoksenhakuviranomaiselle, vaan muutoksenhaun siirron tulee tapahtua aina alkuperäisen päätöksen tehneen viranomaisen toimesta ja vasta sitten, kun päätöksen tehnyt viranomainen on itse ensin tutkinut päätöksestä tehdyn muutoksenhaun.⁵⁷⁷

Kyse on eräänlaisesta itseoikaisuun sidotusta oikaisuvaatimuksesta, jossa hallintopäätöksen tehneen viranomaisen tulee tutkia päätös uudelleen. Päätöksen tehnyt viranomainen voi itse poistaa päätöksen tai muuttaa sitä. Päätöstä voidaan muuttaa, jos muutoksesta ei aiheudu vahinkoa kenellekään. Päätöstä voidaan muuttaa siinäkin tapauksessa, että muutoksesta aiheutuu haittaa jollekin muulle kuin valittajalle. Tarvittaessa päätöksentekoviranomaisen velvollisuus on viedä päätös oikaisumenettelyyn, jos viranomainen ei näe perusteita oikaisuvaatimuksen hyväksymiselle. Tällöin se antaa lausunnon sekä valmistelee asian ylemmälle hallintoelimelle.⁵⁷⁸ Jos taas alkuperäisen hallintopäätöksen tehnyt viranomainen muuttaa päätöstä osin, muttei kuitenkaan asianosaisen vaatimuksia vastaavalla tavalla, asia pitää silloinkin viedä ylemmän viranomaisen käsiteltäväksi. Tämä on edellytys myös sille, että muiden asianosaisten oikeusturva toteutuu. Tästä muutetusta päätöksestä ei enää haeta muutosta oikaisuvaatimuksella, vaan valittamalla oikaisuvaatimusmenettelystä tehdystä päätöksestä. Ylemmän hallintoelimen tehtävänä on muutoksenhakuviranomaisena toimimisen lisäksi valvoa alemman viranomaisen toimintaa ja huolehtia yhtenäisestä ratkaisukäytännöstä ja päätösten laadusta.⁵⁷⁹

Hallintolain 33 §:n (lov 27 mai 1977 nr. 40) mukaan valituksenalaisen päätöksen tehneen toimielimen (*underinstansen*) täytyy suorittaa ne selvitykset, joihin valitus antaa aihetta. Muutoksenhakuelimen (*klageinstansen*) tulee varmistaa, että asia on niin hyvin selvitetty

576 Oikaisuvaatimustoimikunta käyttää termistä "klage" nimitystä 'varsinainen muutoksenhakuasian käsittely', kun taas toimeentuloturvakomitea on kääntänyt saman termin 'oikaisuvaatimukseksi'. Tässä selvityksessä *klage*-termi rinnastetaan oikaisuvaatimukseen. Komiteamietintö 2007:1, s. 77, Komiteamietintö 2001:9, s. 12.

577 Komiteamietintö 2007:1, s. 77.

578 Komiteamietintö 2001:9, s. 12.

579 Komiteamietintö 2008:4, s. 99.

kuin mahdollista ennen valituksen käsittelemistä. Alkuperäisen päätöksen tehnyt viranomais-omainen voi valituksen johdosta vielä 1) peruuttaa tai 2) muuttaa hallintopäätöstä, jos se pitää valitusta perusteltuna. Muutoin se 3) hylkää valituksen ja asia siirtyy muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Viranomais-omainen voi myös 4) olla tekemättä mitään päätöstä eli jättää asia käsittelemättä, jos se katsoo, ettei valituksen edellytykset täyty (esimerkiksi valitusta ei ole tehty määräajassa). Tällöin asiaa koskevat asiakirjat lähetetään niin ikään muutoksenhakuelimelle eli lähimmälle ylemmälle viranomaiselle. Tätä varten se voi kehottaa alkuperäisen päätöksen tehnyttä viranomaista suorittamaan muun muassa perusteellisia selvityksiä valituksenalaisesta asiasta.

Muutoksenhakuviranomais-omainen voi kuitenkin valituksen johdosta puuttua myös asian käsittelyssä tapahtuneisiin virheisiin ja menettelyllisiin seikkoihin. Tähänkin muutoksenhakumenettelyyn kohdennetaan erityisiä oikeusturvaedellytyksiä, mutta se käsitetään hallintomenettelyksi eikä hallintolainkäytöksi.⁵⁸⁰ Tässä suhteessa asiantila vastaa Suomen oikeusjärjestystä.

Norjan hallinnollinen muutoksenhaku vastaa suomalaista hallinnollista oikaisuvaatimusjärjestelmää. Tosin oikaisuvaatimus Norjassa hyvin vapaamuotoinen ja antaa valvovalle viranomaiselle laajemmat oikeudet tutkia päätöstä kuin valituksessa osoitetuin tavoin. Suomessa on katsottu, että viranomais-omainen voi tutkia oikaisuvaatimuksen perusteet vain niiltä osin, joihin on haettu muutosta oikaisuvaatimuksella hallintopäätökseen eli oikaisu- viranomais-omainen on sidottu oikaisuvaatimuksen tekijän esittämiin vaatimuksiin.⁵⁸¹ Sen sijaan oikaisun käsittelevä viranomais-omainen voi omasta aloitteestaan *korjata* päätöksen hallintolain 8 luvun mukaisessa korjaamismenettelyssä ilman asianosaisen vaatimusta.

Muutoksenhakuelin voi ottaa asian käsittelyyn laajempaan kuin mitä muutoksenhakija on tarkoittanut. Ylempi viranomais-omainen voi ottaa huomioon uudet olosuhteet, joiden perusteella alkuperäistä hallintopäätöstä on syytä muuttaa. Yleensä tässä vaiheessa alkuperäisen päätöksen tehnyt viranomais-omainen ottaa olosuhteiden muutokset viran puolesta huomioon ja muuttaa tällä perusteella alkuperäistä päätöstä. Muutettu päätös on uusi muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.⁵⁸²

Pääsääntönä on, ettei muutoksenhakuelimen päätöksestä valitukseen voi hallintolain 28 §:n mukaan valittaa. Valituksen hylkäävästä päätöksestä saa kuitenkin valittaa muissa kuin säännöksessä eritellyissä tilanteissa. Valittaa ei voi sellaisista asioista, joista ei ole tehty hallintopäätöstä. Tällaisia asioita ovat muun muassa sellaiset vireille saatetut asiat, joissa

580 Komiteanmietintö 2008:4, s. 98.

581 Komiteanmietintö 2007:1, s. 120.

582 Komiteanmietintö 2007:1, s. 77.

viranomaisen päätöksentekovelvollisuus on laiminlyöty. Hallintoviranomaisen viivyttelyn tai muun menettelyssä tapahtuneen moitteen voi saattaa eduskunnan oikeusasiamiehen (Sivilombudsmannen, aiemmin Stortingets ombudsmann for forvaltningen) tutkittavaksi, kuten Suomessakin.⁵⁸³ Tämän lisäksi Norjassa on joitain erityislainsäädännön toimeenpanon valvontaan erikoistuneita viranomaisia, mm. Forbrukerombudet, Likestillingsombudet, Barneombudet, Ombudsmannen for forsvaret, Ombudsmannen dor de vernepliktige sivilarbeidere.⁵⁸⁴

Erityisillä toimivalta-alueilla kuninkaalla on valtuudet antaa sääntöjä, joilla voidaan poiketa hallintolain valitussäännöksistä. Kuitenkin oikeus valitukseen rajoittavien säännösten antamiseen tai sellaisten säännösten antamiseen, jotka olennaisesti muuttaisivat sääntöjä intressin omaavan osapuolen vahingoksi, on olemassa vain, jos tälle on painavat syyt (forvaltningsloven 28 §).

Oikeus saada oikaisuvaatimus käsiteltäväksi ei kestä rajoittamattomasti, vaan muutoksenhakuaja on Norjan hallintolain 29 §:n mukaan kolme viikkoa päätöksestä ilmoittamisesta osapuolelle tai julkisesti päätöksestä kuuluttamisesta. Järjestelmä sallii tietyillä edellytyksillä valitusajan pidentämisen. Oikaisuvaatimusta ei voida kuitenkaan ottaa käsiteltäväksi, jos päätöksen tekemisestä on kulunut aikaa yli vuosi (forvaltningsloven 31 §).

Muutoksenhakutoimielimen tulee hallintolain 34 §:n mukaan hylätä valitus, jos edellytyksiä ottaa sitä tarkempaan käsittelyyn ei ole. Muutoksenhakutoimielin voi toimia näin siitäkin huolimatta, että alkuperäisen päätöksen tehnyt viranomainen olisi katsonut valituksen edellytysten olevan voimassa. Jos se otetaan käsittelyyn, valituselin arvioi kaikki tapauksen seikat, mukaan lukien muuttuneet olosuhteet. Muutoksenhakuelin voi ottaa asian käsittelyyn siis laajempaan kuin mitä muutoksenhakija on tarkoittanut. Päätöstä ei voida kuitenkaan muuttaa muutoksenhakijan vahingoksi, ellei muutoksenhakijana olisi useita asianosaisia ja vain osan muutoksenhaku olisi perusteltu. Myös yleinen etu voi poikkeustapauksissa vaatia, että päätöstä muutetaan muutoksenhakijan vahingoksi.⁵⁸⁵

Muutoksenhakuelin voi

1. tehdä itse uuden päätöksen asiassa tai
2. peruuttaa sen ja palauttaa asian alkuperäiselle päätöksentekijälle täyttää tai osittaista uudelleen käsittelyä varten.⁵⁸⁶

583 OM työryhmämietintö 2008:5, s. 17. Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5. Helsinki 2008.

584 *Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi* 1999, s. 86.

585 Komiteamietintö 2001:9, s. 12–13.

586 Hallintolainkäyttökomitean mietintö 1973:114, s. 59.

Hallintolain 35 §:n nojalla hallintoelin voi pääsääntöisesti muuttaa itse päätöstään kolmessa tapauksessa. Ensinnäkin, päätös voidaan *itsestään*, jos muutos ei vahingoita ketään henkilöä, johon päätös suoraan kohdistuu tai jolle se on suoraan osoitettu. Toiseksi päätöstä voidaan muuttaa, mikäli ilmoitus päätöksestä ei ole saavuttanut henkilöä, jota se koskee eikä päätöstä ole ilmoitettu julkisesti. Kolmanneksi päätös voidaan muuttaa alkuperäisen päätöksen tehneen toimielimen toimesta, jos päätöstä on pidettävä pätemättömänä.

7.2.3 Valitus

Norjassa on käytössä myös hallintoprosessin mukainen valitus (*anke*). Ylemmän hallintoelimen päätöksestä voidaan valittaa erityislainsäädännön perusteella tuomioistuimen tyyppiseen riippumattomaan hallintoelimeen, jossa menettely vastaa tuomioistuinprosessia. Valitusoikeus on sillä, jota päätös välittömästi koskee. Edellytyksenä on, että hallintolain mukaiset hallinnolliset muutoksenhakukeinot on käytetty. Valituselimen päätöksiä kutsutaan tuomioiksi. Asiaratkaisut annetaan oikeudenpäätöksinä (*kjennelse*), jotka voidaan viedä yleisen tuomioistuimen tutkittaviksi. Valittaminen yleiseen tuomioistuimeen on kuitenkin käytännössä todella harvinaista, joten riippumattomista toimielimistä on muodostunut hallintopäätösten viimekätistä kontrollia valvovaksi instanssiksi.⁵⁸⁷

Norjan kuntalain mukaan maakunnat ovat kuntia, joten kuntiin ja maakuntiin sovelletaan keskenään samoja muutoksenhakusäännöksiä. Kunnista ja maakunnista annetun lain (lov om kommuner og fylkeskommuner, kommuneloven LOV-1992-09-25-107)⁵⁸⁸ mukaan perustettujen hallintoelinten päätöksissä valituselimenä toimivat kunnanvaltuusto (kommunestyret) tai maakäräjät (fylkestinget), tai niiden päätösten mukaan puheenjohtaja, lääninhallitus tai yksi tai useampi erillinen kunnanvaltuuston tai maakäräjien osoittama valituslautakunta (kommuneloven 28 §). Kunnanvaltuuston ja maakäräjien tekemissä päätöksissä valituselimenä on kuitenkin ministeriö. Toimivaltainen valtiollinen toimielin on valituselin, kun päätöksen on tehnyt viranomaisen, jolle valtiollinen hallintoelin on delegoinut päättävällän. Ministeriön toimivalta on delegoitu maaherralle, joten maaherra on valituselin (kommuneloven 59.5 §). Kun valtiollinen toimielin ottaa käsiteltäväkseen kunnallisen elimen (tai maakunnan) päätöksen, se ottaa arvioinnissa erityisesti huomioon kunnallisen tai alueellisen itsehallinnon itsemääräämisoikeuden (forvaltningsloven 34 §).

587 Komiteamietintö 2001:9, s. 11–13. Ks. esim. Lov om anke til Trygderetten (trygdettensloven) LOV-1966-12-16-9. Valituksesta (anke) ei ole säännöksiä hallintolaissa (forvaltningsloven), vaan valitusoikeus perustuu hallinnonalojen erityislainsäädäntöön.

588 Norjan uusi kuntalaki tulee voimaan 1.1.2020: LOV-2018-06-22-83, NOU 2016:4 Ny kommunelov; Prop. 46 L (2017–2018): Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Tämän selvityksen tiedot perustuvat pääosin vuoden 1992 kuntalakiin.

Norjan kuntalain 59.1 §:n mukaan kunnan päätöksistä saa valittaa ensin päätöksen tehneelle viranomaiselle ja sen jälkeen maaherralle (fylkesman). Kyse on eräänlaisesta kunnallisvalituksesta (lovlighetsklage), jolla valvotaan hyvää hallintoa. Erona Suomen kunnallisvalitukseen on se, että valitusoikeus on vain sillä, jonka konkreettiseen intressiin kunnan päätös kohdistuu.⁵⁸⁹ Sen lisäksi vähintään kolme valtuutettua voi valittaa kunnan päätöksestä. Valtuutetuilla on siten mahdollisuus valvoa kunnan hallintoa ja käyttää valitusoikeutta jäädessään vähemmistöön päätöksenteossa. Varsinainen valitusviranomaisena on maaherra, jolle valtio eli asianomainen ministeriö on delegoinut toimivallan.⁵⁹⁰ Tämän lisäksi maaherra voi valtion edustajana oma-aloitteisesti tarkastaa kuntien ja maakuntien päätösten laillisuuden (kommuneloven 59.5 §). Maaherra voi kassatorisena valitusviranomaisena kumota päätöksen, mutta ei muuttaa sitä (kommuneloven 59.4 §). Maaherra voi tutkia valituksen kohteena olevan päätöksen laillisuuden ohella myös sen tarkoituksenmukaisuuden, mutta käytännössä se on harvinaista, koska tarkastelussa tulee aina ottaa huomioon kunnallinen itsehallinto (forvaltningsloven 34 §). Norjassa kunnallinen itsehallinto sai perustuslaillisen suojan vasta vuonna 2016 ja sitä on toistuvasti kritisoitu siitä, että valtion valvonta ulottuu laillisuusvalvonnan ulkopuolelle.⁵⁹¹ Kunnilla ei näet ole valitusmahdollisuutta tuomioistuimeen maaherran päätöksistä.⁵⁹² Kunnat ovat kuitenkin saamassa oikeuden valittaa tuomioistuimeen maaherran päätöksistä ja maaherran valvonta ollaan rajoittamassa yksinomaan laillisuusvalvontaan, mikäli Norjan kuntalain uudistus astuu sellaisenaan voimaan 1.1.2020.⁵⁹³

7.2.4 Kuntien ja maakuntien laillisuusvalvonta

Kuntalain 12 luvussa säädetään kunnanvaltuuston ja maakäräjien valvontavastuusta. 76 §:n nojalla kunnanvaltuusto ja maakäräjät käyttävät ylintä valtaa kunnallisen ja maakunnallisen hallinnon valvonnassa, ja niillä on valtuudet peruuttaa kansanvaltaisesti valittujen toimielinten päätöksiä. 77 §:ssä säädetään kunnanvaltuuston ja maakäräjien valitsemasta valvontakomiteasta, mukaan lukien valintamenettelystä. Se on vastuussa kunnallisen ja maakunnallisen hallinnon jatkuvasta valvonnasta kunnanvaltuuston ja maakäräjien puolesta.⁵⁹⁴

589 Suomen kuntalain mukaan valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*) sekä kunnan jäsenellä (137 §).

590 Mäkinen 2017, s. 11.

591 Euroopan neuvoston maaraportti. Local and Regional Democracy in Norway. Recommendation 374 (2015).

592 Sletnes – Henrichsen – Lundin – Mäkinen 2013 s. 651.

593 NOU 2016:4 Ny kommunelov. LOV-2018-06-22-83.

594 Lain 28-1 g §:ssä säädetään valitusmenettelystä eräissä yhteistyömuodoissa tehdyissä päätöksissä. 28-1 h § määrää laillisuusvalvonnasta. Valtion viranomaisilla on tietyn edellytyksen pääsy 28-1 k §:n perusteella pääsy hallinnollisten toimielinten asiakirjoihin valvonnan toteuttamiseksi.

Kuntien ja maakuntien laillisuusvalvonta on järjestetty Norjan uuden kuntalain⁵⁹⁵ 8 osassa vastaavalla tavalla, jossa kolme tai useampi kunnanvaltuutettu tai maakäräjien jäsen voi saattaa kunnan päätöksen ministeriön tutkittavaksi. Valitusprosessissa sovelletaan hallintolain 30 pykälän menettelyä, eli päätöstä vaaditaan muutettavaksi ensin päätöksentekijältä. Jos päätöksentekijä säilyttää alkuperäisen päätöksen, asia lähetetään ministeriön ratkaistavaksi (ny kommuneloven 27-1 §). Ministeriö voi vahvistaa a) toimitelimen tai kunnan tai lääninhallituksen tekemän lopullisen päätöksen, b) päätöksen siitä, pitäisikö kokous järjestää avoimin tai suljetuin ovin ja c) esteellisyyttä koskevan päätöksen. Ministeriö ei voi kuitenkaan vahvistaa muita kuin edellä mainittuja prosessikysymyksiä, työhön ottamista tai irtisanomista koskevia päätöksiä eikä julkisista hankinnoista tehtyjä päätöksiä (ny kommuneloven 27-2 §). Valitus ei automaattisesti lykkää päätöksen toimeenpanoa, jollei valituksenalaisen päätöksen tehnyt viranomais, tätä ylempi viranomais tai ministeriö toisin päättä. Ministeriö tutkii ainoastaan päätöksen julkisoikeudellisen laillisuuden, mutta ei tarkoituksenmukaisuutta. Ministeriö voi ainoastaan peruuttaa lainvastaisia päätöksiä, muttei muuttaa niitä (ny kommuneloven 27-3 §). Ministeriöllä on täysi tiedonsaantioikeus asiaan liittyvistä kysymyksistä ja asiakirjoista, jotka kunnan tai maakäräjien on tälle toimitettava (ny kommuneloven 27-4 §).

7.2.5 Tuomioistuinprosessi

Norjassa toimii kolmiasteinen tuomioistuinjärjestelmä, eikä siellä ole yleisistä tuomioistuinta erillisiä hallintotuomioistuinta. Toisin kuin Suomessa ja Ruotsissa, hallintoviranomaisen menettelyn voi saattaa yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Edellytyksenä tällöin on, että asianosaisella on *riittävä oikeudellinen tarve* saada asiassa tuomioistuimen ratkaisu (lov 17.6.2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister, tvisteloven).⁵⁹⁶ Asia voidaan saattaa yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi yleensä vasta sen jälkeen, kun asiassa on ensin käytetty hallinnon sisäisiä oikeusturvakeinoja eli oikaisuvaatimusmenettely on tuomioistuin käsittelyn edellytys.⁵⁹⁷ Yleinen tuomioistuin valvoo muun muassa ihmisoikeussopimusten noudattamista (mm. oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja käsittelyn joutuisuus).

Yleinen tuomioistuin voi myös määrätä viranomaisen täyttämään päätöksentekovelvollisuutensa ja siten asettaa viranomaiselle toimintavelvoitteita. Yleensä esimerkiksi asian käsittelyn viivästymistapauksissa yleinen tuomioistuin on käsitellyt asian vahingonkorvausasia, jolloin asianomainen on voinut saada eräänlaista vahingonkorvausta. Suomessa ei varsinaisesti määrätä vahingonkorvauksia, mutta hyvitys voidaan määrätä

⁵⁹⁵ LOV-2018-06-22-83.

⁵⁹⁶ OM työryhmämietintö 2008:5, s. 17–18.

⁵⁹⁷ Komiteamietintö 2001:9, s. 11.

hallintotuomioistuimessa hallintolainkäyttölain 53 a pykälän (29.5.2009/364) nojalla asian käsittelyn viivästymisen vuoksi. Samalla tavoin hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi viivästyksen hyvittämiseksi alentaa hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määrää tai poistaa sen kokonaan. Myös eduskunnan oikeusasiamies voi suositella hyvitystä kantelun johdosta.⁵⁹⁸ Norjan korkein oikeus on esimerkiksi alentanut veronkorotusta asian käsittelyn viivästymisen vuoksi. Suomessa ei yleensä tehdä pääasialliseksi veron määrän suhteen, vaan asia palautetaan verohallinnolle uudelleenkäsiteltäväksi. Sama koskee muitakin asiaryhmiä sellaisissa asioissa, joissa on kyse määrällisistä vaatimuksista. Käytännössä hallintoasioita ei Norjassakaan usein viedä yleiseen tuomioistuimeen.⁵⁹⁹ Joitain hallintoasioita ei ole edes mahdollista saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska niiden valitusmahdollisuus on rajattu nimenomaisilla säännöksillä pois tuomioistuin käsittelystä.⁶⁰⁰

7.3 Yhteenveto Norjan hallinnollisesta muutoksenhakujärjestelmästä

Norjassa erilaiset oikaisujärjestelmät (itse-oikaisu- ja oikaisuvaatimusmenettelyt) toimivat tehokkaasti: vain pieni osa hallinnon riitaisuuksista ohjautuu yleisiin tuomioistuihin. Siksi muutoksenhaku ylemmälle viranomaiselle saattaakin olla ainoa tapa saada hallintoasia uudelleen harkittavaksi. Oikaisun on todettu olevan yksinkertainen, varsinaista muutoksenhakua kevyempi vaihtoehto korjata hallinnon virheitä, joka tehostaa oikeusvarmuutta ja vahvistaa yksilön oikeussuojaa.⁶⁰¹

Järjestelmän luonteen vuoksi sen yksinkertaisuutta, vapaamuotoisuutta ja joustavuutta pidetään tärkeänä. Sama voidaan todeta Suomen oikaisumenettelyistä. Oikeussuoja-aspektin lisäksi järjestelmä edesauttaa julkisen intressin toteutumista, kun ylemmällä viranomaisella on mahdollisuus ohjata ja kontrolloida alemman viranomaisen toimintaa.⁶⁰² Kääntäen myös oikaisuvaatimuksen sisällöllä on valituksen sisältöön pikemminkin ohjaava kuin rajoittava asian tuomioistuin käsittelyssä. Samalla tavoin on asiaan suhtauduttu Suomessa: oikaisuvaatimuksen tekijä, jota koskevaa hallintopäätöstä ei ole muutettu tai kumottu oikaisuvaatimuksen johdosta, voi esittää vielä valitusvaiheessa uusia perusteita

598 Kuusikko 2011, s. 357–358.

599 Esimerkiksi toimeentuloturva-asioissa oikaisuvaatimukseen tehdystä päätöksestä valitetaan 'Trygderetten'-nimiseen hallintoelimeen, joka tosiasialla toimii riippumattomana tuomioistuihana. Trygderettenin päätöksestä voidaan valittaa edelleen yleiseen tuomioistuimeen, mutta käytännössä se on erittäin harvinaista. KM 2001:9, s. 11.

600 HE 114/1998 vp, s. 17. Hallituksen esitys eduskunnalle hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

601 Komiteanmietintö 2008:4, s. 98–99.

602 Valkonen 2015, s. 34.

tai vaatimuksia valituksensa tueksi. Tällaisia uusia perusteita voidaan esittää, jos ne perustuvat olosuhteiden muutokselle tai sittemmin esille tulleeeseen seikkaan (HLL 26 a § 11.6.2010/582). Jos taas oikaisuvaatimuksen johdosta päätös on muuttunut, päätökseen saa hakea kunnallisvalituksin muukin muutoksenhakuoikeutettu kuin oikaisuvaatimuksen tekijä (kuntalaki 137.3 §). Tällainen menettely nopeuttaa lopullisen asiaratkaisun saamista, kun uutta vaatimusta ja koko asiaa ei tarvitse palauttaa takaisin oikaisukäsittelyyn.⁶⁰³

Norjassa oikeusasiamiehellä on laajemmat valvontatoimivaltuudet tutkia tapauksia ja vahvempi asema hallinnon valvontaviranomaisena kuin Suomessa, mikä johtune hallintolainkäyttöjärjestelmän puuttumisesta. Sikäläistä oikeusasiamiestä on kutsuttu jopa epäviralliseksi hallintotuomioistuimeksi.⁶⁰⁴

7.4 Skotlannin hallinnollinen muutoksenhakujärjestelmä paikallisella ja alueellisella tasolla

Hallintolainkäyttöasiat on järjestetty suurimmassa osassa Euroopan unionin valtioita siten, että ne käsitellään hallintotuomioistuimissa. Muunlaisia järjestelmiä on Norjassa, Tanskassa, Irlannissa sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa.⁶⁰⁵ Yhdistynyt kuningaskunta jakautuu oikeudellisesti tarkasteltuna kolmeen erillaiseen osaan: Englanti ja Wales, Skotlanti sekä Pohjois-Irlanti. Lisäksi Kanaalisaarilla ja Mansaarella, kuten myös merten takaisilla erillisalueilla on oma oikeusjärjestelmänsä.⁶⁰⁶ Tässä selvityksessä on perehdytty nimenomaisesti Skotlannin oikeuteen. Ison-Britannian oikeusjärjestelmät on Englannin oikeusjärjestelmän osalta kulttuurisesti luokiteltavissa common law -järjestelmäksi, kun taas Skotlannin oikeusjärjestelmä voidaan luokitella ns. mixed legal systems -järjestelmäksi, jossa on piirteitä niin common law’sta kuin mannereurooppalaisesta oikeudesta.⁶⁰⁷

Englannin ja Skotlannin parlamentti oli yhteinen vuoteen 1998 asti. Siviiliasioissa korkein oikeusaste, Supreme Court of the United Kingdom, on Englannilla ja Skotlannilla tänäkin päivänä yhteinen. Brittiläisessä järjestelmässä ei ole muutenkaan erotettu vahvasti yksityisoikeutta (*ius privatum*) ja julkisoikeutta (*ius publicum*) toisistaan. Hallinnollisten toimien

603 HE 226/2009 vp, s. 42. Ks. myös OM lausuntoja ja selvityksiä 2009:5, s. 49–51, jossa eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi itseoikaisun ja oikaisuvaatimusmenettelyn olevan tärkeitä hallinnon valvontakeinoja, joilla voidaan korjata hallinnossa tapahtuneita virheitä jo menettelyvaiheessa sekä valvoa oma-aloitteisesti hallinnon laillisuusvaatimuksia.

604 *Henrichsen* 2015, s. 180.

605 HE 271/1995 vp, s. 9.

606 *David* 1986, s. 3.

607 *Tamm – Letto – Vanamo* 2015, s. 69–70, 123.

kontrolli kuuluukin pääsääntöisesti yleisille tuomioistuimille.⁶⁰⁸ Skotlannin *mixed legal system* -järjestelmän oikeuslähteinä on sekä säädännäinen oikeus (vaikka Skotlannissa ei olekaan siviililakikirjaa) että common law eli tuomioistuinikäytäntö. Ylimpien tuomioistuinten päätökset sitovat alempia tuomioistuinta (*stare decisis* –oppi). Tapaoikeudella ei ole merkitystä ja oikeustieteellinen doktriini oikeuslähteenä on toissijaista.⁶⁰⁹

Keskeistä hallintoviranomaisen toiminnan valvonnassa on, ettei viranomaisen saa ylittää laillista toimivaltaansa (*ultra vires*). Hallintopäätös voi olla *asiallisesti virheellinen*, jos se on sisällöltään lainvastainen tai viranomaisen on käyttänyt toimivaltaansa lainvastaiseen tarkoitukseen, vastoin vilpittömän mielen suojaa tai kohtuuttomasti taikka virheellisiin tosiasiatietoihin perustuen. Hallintopäätös voi olla myös prosessuaalisesti virheellinen, jos päätöksenteossa on rikottu ehdottomia prosessivaatimuksia⁶¹⁰ tai vaatimusta ilmoittaa asianosaiselle käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista.

Kanteen hallinnollisessa asiassa yleisessä tuomioistuimessa voi laittaa vireille henkilö, jolla on asiassa legitiimi oikeudellinen intressi (*locus standi*). Kannemuodoista *statutory appeal* on tarkoitettu korjatun tai uuden päätöksen saamiseksi. *Judicial review*'n tarkoitus on taas tutkia hallintopäätöksen virheellisyys ja kumota päätös *ultra vires* –opin eli viranomaisen toimivallan ylityksen nojalla. Hallintoasioita käsitellään enenevässä määrin erityistuomioistuimissa yleisten tuomioistuinten sijaan mm. sosiaali- ja työoikeuden aloilla. Lisäksi oikeusasiamies (Parliamentary Commissioner for Administration, Parliamentary Ombudsman) valvoo hallintotoimintaa. Toisin kuin Pohjoismaissa, brittiläisessä järjestelmässä oikeusasiamies on pääministerin nimittämä ja ryhtyy valvontatoimiin vain kun, parlamentin jäsen sitä vaatii.⁶¹¹ Skotlannissa on yleisen oikeusasiamiehen lisäksi oma laillisuusvalvoja.

Skotlannin muutoksenhakujärjestelmässä tasapainoillaan eräänlaisen oikaisun, valituksen ja kantelun välimaastossa.

7.5 Skotlannin paikallishallinto ja muutoksenhaku

Skotlannin paikallishallinto koostuu 32 neuvostosta (*council*), jotka ovat vastuussa julkisten palveluiden kuten koulutuksen, sosiaalihuollon, jätehuollon, kirjastojen ja

608 Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999, s. 67, 69.

609 Tamm – Letto – Vanamo 2015, s. 125.

610 Ehdottomat prosessivaatimukset (natural justice -normisto) sisältää oikeudenmukaisen prosessin vähimmäisvaatimukset mm. oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, kuulemisvelvoite (*audi alteram partem*) ja tuomarin oleellimmat esteellisyysäännöt (*nemo iudex in causa sua*). Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999, s. 68.

611 Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi 1999, s. 69.

suunnittelun järjestämisestä oman alueensa yhteisöille. Neuvostot ovat valtionhallinnosta riippumattomia ja vastaavat äänestäjilleen tarjoamista palveluista.⁶¹²

Paikallishallinto voidaan jakaa edelleen pienempiin osiin, yhteisöneuvostoihin (*community council*). Yhteisöneuvostot ovat vapaaehtoisuuteen perustuvia organisaatioita, jotka on perustettu paikallisen viranomaisen säädöksellä ja joita paikalliset asukkaat hoitavat alueensa puolesta. Yhteisöneuvostoilla on tärkeä rooli paikallisdemokratiassa, sillä niiden edustajat valitaan vaaleilla. Yhteisöneuvostojen tarkoitus on tehdä yhteisöstä parempi paikka elää. Yhteisöneuvostot järjestävät projekteja, joilla parannetaan yhteisöä kaikenlaisten asukkaiden kuten vanhusten, yksinhuoltajien tai nuorison näkökulmasta. Lisäksi ne julkaisevat yhteisön uutiskirjettä, kampanjoivat paikallisten asioiden puolesta ja järjestävät tapahtumia yhteisössä, kuten esimerkiksi gaaloja.⁶¹³

Yhteisöneuvostojen tulee edustaa yhteisön näkökulmia paikallisten viranomaisten ja muiden julkisten tahojen kanssa käytävässä keskustelussa, sekä ryhtyä toimenpiteisiin, jotka näyttävät olevan yhteisön edun mukaisia. Yhteisöneuvostot voivat täydentää paikallisviranomaisten roolia, mutta ne eivät ole osa paikallishallintoa.⁶¹⁴ Yhteisöneuvostoilla on kuitenkin lakisääteinen oikeus tulla kuulluiksi suunnittelulupahakemuksista, ja yhteisöneuvostolla on erityinen rooli, sillä ne edustavat laajempaa mutta silti paikallista näkemystä. Yhteisöneuvoston näkemys voidaan ottaa huomioon niiden näkemysten rinnalla, jotka edustavat yksilöllisempiä näkökulmia.⁶¹⁵

Kun henkilö ei ole tyytyväinen yhteisön tai yhteisöneuvoston toimintaan, voi hän hakea siihen muutosta.⁶¹⁶ Asiakkaan kanteluprosessia (*complaints*) on tarkoitus käyttää silloin, kun halutaan kiinnittää huomio siihen, miten prosessi on toiminut ja kuinka asioita on käsitelty. Perinteisesti complaints-järjestelmää on pidetty osana organisaatioiden sisäisenä hallinnon menettelynä. Usein complaints-järjestelmää pidetään ensisijaisena hallinnon asiakasviestinnän ja sujuvan menettelyn kannalta.⁶¹⁷

Valitusjärjestelmät (*appeals systems* ja *tribunals systems*) koskevat päätösten oikeellisuutta ja muodostavat perinteisesti osan hallinnollista oikeusympäristöä. Näitä pidetään usein

612 Scottish Government, Local Government.

613 Community Councils: What is a Community Council.

614 Community Councils: The Community Council Framework.

615 Community Councils: Consultation on planning.

616 Ks. esim. Argyll and Bute Council. Community Councils – Complaint procedures. Tarkemmin valitusjärjestelmää on complaint-prosessin ja appeals ja tribunals -prosessin menettelyä on selostettu Dunleavy et al.:n raportissa: Dunleavy et al. 2005, s. 19, taulukko 3.

617 Dunleavy et al. 2005, s. 7.

ensisijaisina, kun on kyse kansalaisten laillisista oikeuksista, yleisestä oikeudenmukaisuudesta ja erilaisista asiaa koskevista oikeudellisista kriteereistä.⁶¹⁸

Tribunal-järjestelmän kuuluvat erityistuomioistuinten kategoriaan, kun taas complaint-valitusjärjestelmä toimii siviiliasioita käsittelevien tuomioistuinten piirissä.⁶¹⁹ Vuonna 2009 julkaistussa Administrative Justice Steering Groupin raportissa todettiin, että Skotlannin valitusjärjestelmä on erittäin monimutkainen. Kansalaisten on vaikea hahmottaa muun muassa sitä, mitä mekanismeja heidän tulisi käyttää valituksen tehdäkseen.⁶²⁰ Samansuuntaisia havaintoja on tehty myös *Dunleavy et al.*:n raportissa vuonna 2005.⁶²¹ Tribunal-järjestelmä onkin saamassa uudet raamit mm. toimivallan suhteen, kun Skotlanti on siirtymässä uuteen tuomioistuinrakenteeseen (*The New Scottish Tribunals Structure*).⁶²²

Hallinnolliset valituselimet ovat Iso-Britannian oikeusjärjestelmissä erityisiä hallintotribunaaleja. Ne eivät ole varsinaisia tuomioistuimia, mutta eivät liioin hallintoelimiä. Voidaan puhua Norjan tavoin riippumattomista hallintoelimistä, jotka toimivat tuomioistuimen tavoin.⁶²³ Näiden muutoksenhakuviranomaisten toiminta perustuu erityislainsäädäntöön. Menettely on usein julkista, suullista ja se perustuu tutkintaperiaatteeseen. Näin ollen muutoksenhakutoimielin ei ole sidottu valittajan vaatimuksiin. Ennen tribunal-käsittelyä asia annetaan päätöksen tehneet viranomaisen uudelleen harkittavaksi. Tämä vastaa asiallisesti oikaisuvaatimusmenettelyä. Mikäli viranomainen ei muuta päätöstään, asia etenee valituskäsittelyyn tribunaliin.⁶²⁴

7.5.1 Kantelujärjestelmä (complaint)

Kantelun tekeminen sekä neuvostosta (council) että sen yksittäisestä jäsenestä on mahdollista. Neuvostosta kanteleminen on kolmivaiheinen prosessi. Ensimmäinen vaihe on valittaa suoraan neuvoston alaiseen palveluun, kuten koulutukseen tai sosiaalityöhön. Mikäli palvelun vastaus ei ole tyydyttävä, on toisena vaiheena mahdollista jättää neuvostolle virallinen valitus. Jokaisella neuvostolla on virallinen valitusmenettely, jota voidaan käyttää neuvoston Internet-sivujen kautta. Mikäli virallisen valitusprosessin lopputulos ei

618 *Dunleavy et al.* 2005, s. 7.

619 Citizens Advice Scotland: Law and courts.

620 Administrative Justice Steering Group: Redress and Administrative Justice in Scotland (2009).

621 *Dunleavy et al.* 2005, s. 4–5, 68. Terminologia complaintin ja tribunalin välillä on jokseenkin vaikeasti ymmärrettävissä. Kysymys on sisäisen kantelujärjestelmän organisatorisesta rakenteesta, johon Brittein saarilla on pitänyt kiinnittää erikseen huomiota, koska valittaminen vaikeampaa. Toisaalta kysymys on myös siitä, kuinka paljon tämä järjestelmä todellisuudessa on myös enemmän sisäisen oikaisuvaatimusjärjestelmän kaltainen.

622 Citizens Advice Scotland: Law and courts, Legal systems, Taking Legal Actions, Scottish Tribunals.

623 Ks. tämän selvityksen Norjan hallinnollisesta muutoksenhakujärjestelmästä; *Schwarze – Laakso – Kuutiniemi* 1999, s. 86.

624 *Bailey ym.* 1997, s. 46–47. *Bailey, S.H., Jones, B. L., Mowbray, A. R.*: Cases and Materials on Administrative Law. London 1997.

ole tyydyttävä, on valittajan mahdollista kolmantena portaana ottaa yhteyttä oikeusasiamieheen (The Scottish Public Services Ombudsman [SPSO]).⁶²⁵

Neuvoston complaint-prosessissa voidaan käsitellä esimerkiksi tapaukset, joissa palvelua ei ole pystytty tuottamaan, palvelun laatu ei ole ollut riittävää, henkilökunnan hoitotoimenpiteet, asenne tai käytös ei ole ollut asianmukaista, neuvonta tai kysymyksiin vastaaminen on viivästynyt tai siitä on kieltäydytty, neuvoston hallinnollinen menettely ei ole ollut asianmukaista, neuvoston käytäntöjä kohtaan esiintyy tyytymättömyyttä tai neuvoston käytäntöjä ei ole noudatettu tyydyttävällä tavalla. Complaint-prosessia ei voida käyttää, mikäli kyseessä on ensimmäinen pyyntö palveluun, esimerkiksi pyyntö korjata katuvalo, pyynnöissä pelkästä korvauksesta, vakuutuskorvaustapauksissa, tapauksissa, joita käsitellään parhaillaan tuomioistuinprosessissa tai jos tapaus on jo ollut käsiteltävänä tuomioistuimessa tai tribunaalissa. Prosessia ei voida myöskään käyttää valittamiseen neuvostoon valitun edustajan (councillor) menettelystä tai käyttäytymisestä tai tapauksessa, josta tehty aikaisempi kantelu on jo käsitelty ja siitä on annettu päätös.⁶²⁶

7.5.2 Oikeusasiamiehet ja valtuutetut

Oikeusasiamies (Ombudsman) tai valtuutettu (Commissioner) on henkilö, joka tutkii organisaatioon kohdistuvia kanteluja. Oikeusasiamiehet ja valtuutetut ovat itsenäisiä ja puolueettomia tahoja, joihin vetoaminen on ilmaista. Oikeusasiamiehen tai valtuutetun käyttäminen on keino välttää oikeuteen päätyminen valituksen käsittelyssä. Useimmissa tapauksissa ennen oikeusasiamiehen tai valtuutetun puoleen kääntymistä on kanneltava (complaint) ensin itse organisaatioon. Skotlannissa on useita erilaisia oikeusasiamiehiä ja valtuutettuja, The Scottish Public Services Ombudsman sekä valtakunnallisen The Parliamentary and Health Service Ombudsman ja The Pensions Ombudsman, jotka keskittyvät oman alansakanteluihin.⁶²⁷

The Scottish Public Services Ombudsman on viimeinen mahdollinen taho kannella esimerkiksi kansallisen kannella myös paikallishallinnollisten neuvostojen (council) päätöksistä, mikäli viranomaisen (council) sisäinen kanteluprosessi (council complaints procedure) ei ole menestynyt.⁶²⁸ Skotlannin oikeusasiamies on saanut viimeisinä vuosina 5 000 – 5 600 käsittelyynsä kantelua vuosittain, joista noin 60 % on liittynyt terveydenhuoltoon. Kanteluiden määrän trendi on ollut voimakkaasti kasvava sitten vuoden 2013, jolloin

625 Scottish Government, Local Government: How to make a complaint.

626 Ks. Argyll and Bute Council. Complaints. Neuvostojen ohjeet siitä, millaisista asioista voi valittaa ja millaisista asioista ei voi valittaa.

627 Citizens Advice Scotland: Complain to an Ombudsman or Commissioner in Scotland.

628 The Scottish Public Services Ombudsman – Making a complaint – How to complain.

saapuneiden kanteluiden määrä oli vain neljän tuhannen luokkaa. Myös kanteluiden laatu on monimutkaistunut ja vaikuttaa siten käsittelyn joutuisuuteen.⁶²⁹

7.5.3 Appeal-valitusjärjestelmä

Appeal-valitusjärjestelmää käytetään tapauksissa, joissa henkilö on tyytymätön viranomaisen tekemään aineelliseen päätökseen. Tapauksissa on usein kyse etuuden myöntämättä jättämisestä tai sanktion määräämisestä (kuten odottamattomien verojen tai muiden maksujen maksamisvaatimus).⁶³⁰ Osassa organisaatioita valitukset käsitellään itsenäisessä valitusten käsittelyyn keskittyvässä tahossa, osassa ei.

7.5.4 Tribunal-järjestelmä

Tribunaali on itsenäinen ja puolueeton, säädöksellä perustettu elin, joka ratkoo riitoja omalla toimialallaan.⁶³¹ Tribunaalia voidaan kuvata erikoistuneeksi hallintopäätösten muutoksenhakutuomioistuimeksi. Skotlantilaiset tribunaalit eivät ole teknisesti ottaen tuomioistuimia.⁶³² Suomen valtioneuvoston termipankin mukaisesti tribunal käännetään kuitenkin tuomioistuimeksi. Selitteen mukaan ”Termi ‘tribunal’ tarkoittaa tuomioistuinta konkreettisenä kokoonpanona ja laitoksena. Termiä ‘cour’ käytetään vain ylioikeuksista, ylimmistä oikeuksista tai muutoin vastaavassa asemassa olevista tuomioistuimista.”⁶³³

Tribunal-tuomioistuimissa käsitellään yksityiseen julkisen hallinnon tasolta kohdistuvia väitettyjä oikeudenloukkauksia. Tribunal-tuomioistuinjärjestelmän kohdalla on paraikaa käynnissä reformi, jossa järjestelmästä tehdään kaksiportainen – alemmasta tribunaalista (The First-tier Tribunal) valitetaan ylempään tribunaaliin (The Upper Tribunal for Scotland). Joissain tilanteissa ylempi tribunaali on suoraan ensimmäinen käsittelevä aste. Vanhan järjestelmän erilliset tribunaalit näyttäytyvät uudessa järjestelmässä tribunaalin kamareina (chambers). Osa erillisistä vanhan mallin tribunaaleista on jo siirretty uuteen järjestelmään ja tavoiteaikataulun mukaan loputkin tribunaalit siirtyvät asteittain vuoden 2022 huhtikuuhun mennessä.^{634 635}

629 The Scottish Public Services Ombudsman – Statistics.

630 Dunleavy et al. 2005, s. 20.

631 Dunleavy et al. 2005, s. 20.

632 McFadzean 2006, s. 34–35.

633 Valtioneuvoston termipankki, hakusana ‘tribunal’.

634 Scottish Government – Access to Justice – Tribunals System.

635 Euroopan oikeusportaali – Tuomioistuinjärjestelmät – Erikoistuomioistuimet – UK – Skotlanti.

Suurin osa tribunaaleista ei ota maksua ja niillä on vain rajoitetut valtuudet määrätä osapuolia maksamaan toisen osapuolen kulut.⁶³⁶

7.5.5 Tuomioistuinjärjestelmä

Court of Session vastaa Skotlannissa hallinto-oikeudellisten kysymysten tuomioistuinvalvonnasta (judicial review). Kiinteistörasitteiden lunastuksiin tai muutoksiin sekä pakkolunastuskorvauksiin liittyvät asiat käsittelee Lands Tribunal.⁶³⁷

Court of Session on korkein siviiliasioita käsittelevä tuomioistuin, joka käsittelee ylemmästä tribunaalista tulleita valituksia, mutta vain oikeudellisissa kysymyksissä ja ylemmän tribunaalin suostumuksella. Mikäli ylempi tribunaali ei anna suostumustaan asian käsitteilyyn, voi Court of Session tästä huolimatta päättää ottaa valituksen käsiteltäväkseen.⁶³⁸

636 *Dunlaevy et al.* 2005, s. 21.

637 Scottish Courts and Tribunals – About Scottish Tribunals.

638 Citizens Advice Scotland: Scottish Tribunals.

7.6 Tiivistelmä Skotlannin hallinnollisista muutoksenhakekeinoista

Taulukko 14. Skotlannin muutoksenhakumekanismit pääpiirteittäin⁶³⁹

Muutoksenhakekeino	Menettely
Kantelu (complaint systems)	<ul style="list-style-type: none"> - Kohdennetaan suoraan asiaa hoitaneeseen laitokseen, jotta vältetään muodolliset valitukset huonosta hallinnosta ja oikeudenkäyntikustannukset - Kolmivaiheinen prosessi: kantelu neuvoston alaiseen palveluun, virallinen kantelu neuvostolle, oikeusasiamies - Voidaan kannella neuvostosta tai sen jäsenestä - Myös esim. NHS Complaints Procedure (asiakkaan reklamointi huonosta hoidosta)
Valitus (appeals procedures): kansalaisen ensivaiheen muutoksenhaku	<ul style="list-style-type: none"> - Asianosaisen oikeus tutkituttaa päätös uudelleen perusteellisemmin - Käsitellään alkuperäisen päätöksen tehneessä viranomaisessa - Valitusten käsittely osassa hallinto-organeeja itsenäisesti erotettuna operatiivisesta toiminnasta - Osassa organisaatioissa valitukset käsitellään samassa menettelyssä kuin hallintopäätöksetkin
Tribunal-järjestelmä: arvioi koko organisaation toimintaa ja päätöksentekoa (review)	<ul style="list-style-type: none"> - Itsenäinen, arvioinnin kohteesta erillinen toimielin - Ratkoo riitoja omalla toimialallaan - Hallintopäätöksiin erikoistunut muutoksenhakutuomioistuin - Tulossa kaksioportaiseksi: Alemmasta tribunaalista (The First-tier Tribunal) valitetaan ylempään tribunaaliin (The Upper Tribunal for Scotland), joissain tilanteissa ylempi tribunaali on suoraan ensimmäinen käsittelevä aste - Kohtuullisen edullista: ei yleensä ota maksua ja vain rajoitetut valtuudet määrätä osapuolia maksamaan toisen osapuolen kulut
Tuomari- ja väliliesmenettelyt (adjudicator or mediation services)	<ul style="list-style-type: none"> - Kansalaisten ja viranomaisten välisten riitojen ratkaisu - Tuomari voi langettaa hyvityksen (compensation)
Oikeusasiamiespalvelut ja valtuutetut (Ombudsmen services, Commissioners)	<ul style="list-style-type: none"> - Itsenäisiä kanteluviranomaisia - Käsittely ilmaista, keino välttää oikeudenkäyntikuluja - Käsittelee kanteluita koskien mm. huonoa hallintomenettelyä tai huonoa palvelua viranomaisessa - Yleensä vaaditaan, että on jo kanneltu itse virastoon - Osalla oikeusasiamiehistä yleistoimivalta ja osa keskittynyt tiettyihin hallinnonaloihin (esim. Pensions Ombudsman) - Laaja tiedonsaantioikeus, oikeus toimeenpanna laajoja tutkimuksia - Voi määrätä hyvityksen julkaisemansa raportin perusteella - Parliamentary and Health Service Ombudsman = Iso-Britannian valtakunnallinen oikeusasiamies - Lisäksi alueellisia oikeusasiamiehiä ja Skotlannilla omansa: Scottish Public Services Ombudsman
Oikeudellinen käsittely (judicial review)	<ul style="list-style-type: none"> - Foorumina tuomioistuin: Court of Session - Lands Tribunal maankäyttöön liittyvissä asioissa - Käsittelee ylemmän tribunaalin suostumuksella - Menettely, jossa vaaditaan tuomaria tutkimaan ehdotetun tai toimeenpannun hallinnollisen toimien laillisuus ja sen perustelut (legality and reasonableness) - Oikeus voi kieltää haastetun päätöksen täytäntöönpanon - Kallis ja siksi myös vähän käytetty menettely
Oikeustoimet hyvityksen saamiseksi	<ul style="list-style-type: none"> - Foorumina tuomioistuin - Kansalaisten kanteet virastoja kohtaan vahinkojen hyvittämiseksi - Esim. kanne NHS:ää kohtaan lääketieteellisestä huolimattomuudesta ja hoidon laiminlyömisestä)

639 Ks. Dunleavy et al. 2005, s. 18, taulukko 2. Muutoksenhakujärjestelmän päätyypit.

8 LOPUKSI – Kehittämisehdotuksia

Valtiovarainministeriön kuntien tehtävien kartoitusta selvittäneessä raportissa vuodelta 2012 todettiin kunnilla olevan erilaisia tehtäviä 530:sta 550:een. Kuntien ns. lakisääteisiä tehtäviä on ainakin näin paljon. Tehtäviä on eri toimialoilla silloisen selvityksen mukaan 138 laissa ja asetuksessa. Lisäksi ottaen huomioon hallinnonalojen ja lainsäädännön moninaisuuden, pidettiin todennäköisenä, että tehtäviä on jonkin verran enemmän.⁶⁴⁰ Lähtökohtaisesti useissa näissä laeissa on erilaisia muutoksenhakusäännöksiä, joissa säädetään muutoksenhausta kuntalaista poikkeavasti muutoksenhakulajiksi hallintovalitus ja suhteesta kuntalain mukaisiin muutoksenhakusäännöksiin. Tehtyjen kunnallisvalitusten määrä valvonnallisina valituksina on viime vuosina vähentynyt tuomioistuimmaksulain säätämisen jälkeen.

Seuraavaksi esitetään kootusti eräitä selvityksen kohteena olleita tai selvityksen kuluessa esiin nousseita seikkoja kehittämisehdotuksineen.

8.1 Kuntalain muutoksenhakusääntely

Kuntalain ja vielä voimassa olevan hallintolainkäyttölain välinen sääntely on pitkän historiallisen kehityksen tulos. Kuntalain sääntely on joiltain osin jopa ikään kuin vanhempiä kuin yleisen hallintolainkäyttölain. Hallintolainkäyttölaki 1990-luvulta oli oikeastaan ensimmäinen yleislaki hallintotuomioistuimia varten tilanteessa, jossa valitusta kuntalain mukaan kunnallislajeissa oli jo säädetty vuosikymmeniä. Vuoden 1995 kuntalain alkupeäinen viittaus (100 §) muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin (154/1950) oli tarkoitettu lähinnä tekniseksi. Nykyisen kuntalain 144 §:n mukaan oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan muuten mitä hallintolaissa ja hallintolainkäyttölaissa

640 Ks. Valtiovarainministeriön raportti 2/2013. Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2012.

säädetään.⁶⁴¹ Näin ollen yleisen hallinto-oikeudellisen muutoksenhakusääntelyn ja kuntalain välisen muutoksenhakusääntelyn keskinäistä suhdetta ei ole varsinaisesti lainvalmistelussa avattu, vaan esimerkiksi kunnan jatkovalitusoikeus on perustunut oikeuskäytäntöön. Ajatuksellisesti myös hallintolainkäyttöä koskevaa yleissääntelyä on pidetty eräällä tavalla yleislakina ja kuntalakia erityislakina ja taas sektorihallintoa koskevia säännöksiä erityissääntelynä kuntalaista, joka on palauttanut taas perussääntelyn yleislainsäädännön mukaiseksi. Tällaisessa sääntelytilanteessa yleislainsäädännön muutokset muilta kuin teknisiltä osiltaan eivät koske kunnallisvalitusta, joten kuntalain mukaisen kunnallisvalituksen säätäminen valitusluvan taakse sekä myös kunnan jatkovalitusoikeudenkin säädännöllinen selkeyttäminen olisi aiheellista toteuttaa eri sääntelyllä.

Selvityksen perusteella ei ole esteitä viedä myös kunnallisvalitusta valitusluvan taakse korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaessa. Tätä puoltavat yleinen kehitys korkeimman hallinto-oikeuden saattamisessa valitusluvan taakse, monien vastaavantyyppisten asioiden oleminen jo valitusluvan takana (viranhaltija-asiat vrt. valtion virkamiehet, julkisen hankinta-asiat vrt. pienhankinnat) sekä yleensä kunnallisvalitusasioiden käsittelyn kes-
tot korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Myös kaava-asiat on katsottu mahdolliseksi siirtää valitusluvan taakse. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta korkein hallinto-oikeus voi valituslupia myöntäessään huomioida myös kunnallisen itsehallinnon näkökulmat muina syinä. Tätä näkökulmaa tukee myös se, että monet tehokkaat valitukset kunnallisasioissa ovat tulleet myös julkaistuiksi ja huomattavan usein myös vuosikirjaratkaisuin.

Valituslajivalinnan suhteen oli lainsäädännössä jo toteutettu joitakin aiheellisia muutoksia, kuten tupakoinnin valvonnan kohdalla lupasääntelyyn liittyvissä asioissa kunnallisvalitus oli vaihdettu hallintovalitukseksi. Kysymys viranhaltija-asioiden valituslajista on ollut esillä. Kyselyyn annetuissa (tosin harvoissa vastauksissa) ei noussut esiin mitään sellaisia erityisiä asiaryhmiä, ei edes viranhaltijalain mukaiset asiat, joissa olisi aiheellista vaihtaa valituslajia kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen.

Tällä hetkellä julkisoikeudellisten maksujen muutoksenhakukysymykset ovat hajanaisesti säännelty. Kun yleinen taksapäätös kunnan tekemänä on kuntalain mukaan muutoksenhakukelpoinen, taksan mukaisen maksun määrittäminen ovat hajanainen ryhmä erilaisia laskuja, valvontamaksuja, toimenpidemaksuja jne., joista osaa ei pidetä edes suoraan muutoksenhakukelpoisina (edellytetään muistutuksen tekoa), osasta ratkaisuja valituslajina on kunnallisvalitus ja osassa hallintovalitus mahdollisine oikaisuvaatimusvaiheineen.

641 Vuoden 1995 kuntalain lainvalmisteluaineistossa todetaan valitusmenettelyä koskevia säännöksiä olevan edelleen silloisessa muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa. Ks. KM 1993:33, s. 449; HE 192/1994 vp, s. 124. Viittauksen muuttaminen hallintolainkäyttölakiin vain todettiin. HE 110/1996 vp, s. 2. Vuoden 2015 kuntalain hallituksen esityksessä todetaan viittauksesta hallintolakiin ja hallintolainkäyttölakiin, että valituksen osalta valituksen muotoa, sisältöä, valituskirjelmää ja muut valituksen tekemistä koskevat säännökset ovat hallintolainkäyttölaissa. HE 268/2014 vp, s. 242.

Sääntelyä olisi aiheellista yhdenmukaistaa siten, että muutoksenhaun ohjaus olisi yhte-näistä oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöön ja valituslajina olisi yksittäistä henkilötahoa koskevissa maksukysymyksissä olla aiheellista hallintovalitus.

Jos kunnallisen viranhaltijalain mukaisen muutoksenhaun valituslajia haluttaisiin kuitenkin muuttaa kunnallisvalituksesta hallintovalitukseksi, vaatisi tämä tiettyjen seikkojen huomioonottamista. Yleensä valitukset ovat asianomaisten itsensä tekemiä, joten täten hallintovalitus tuntuisi luonteelta valituslajiksi. Kuntalaiset eivät valituksia useinkaan tee, koska viranhaltijalain 53 §:ssä poiketaan yleisestä hallintolainkäytön oikeudenkäyntikuluriskistä siten, että hävinnyt voi joutua korvaamaan asian voittaneen, myös viranomaisen, oikeudenkäyntikulut, eli valittaja ottaa riskin ei vain oikeudenkäyntikulumaksusta vaan myös kunnan oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Toisaalta valittajina voi olla ammatillisen edunvalvonnan järjestöjen paikallisia yhdistyksiä.

Viranhaltijoiden kohdalla kunnallisvalituksen luonne kassatorisena valituksena ei kaikilta osiltaan ole sopiva, koska kyse on melko usein selkeästi asianosaisasioista ja oikeussuojan hakijana on yksittäinen luonnollinen henkilö. Hän joutuu tuomaan esiin valitusperusteet valitusaikana ja hallinto-oikeuksien liikkumisala on rajoitettu.

Kokonaan viranhaltija-asioita on vaikea siirtää hallintovalituksiksi. Ääripäässä myös kunnanjohtaja on viranhaltijalain merkityksessä viranhaltija, vaikka häntä koskeekin erityis-sääntelyä. Kysymys on siitä, että johtaviin viranhaltijoihin kohdistuvien ratkaisujen oikeel-lisuuden valvontaa ei olisi kunnallisen demokratian luonteen (avoimuus ja tiedottami-nen) ja kunnan jäsenten kautta tulevan valvonnan osalta aiheellista poistaa kokonaan. Jos kunnallisten viranhaltijoiden palvelussuhteen aikaisten ratkaisujen valituslajiksi jostakin syystä kuitenkin päädyttäisiin vaihtamaan hallintovalitus, olisi johtavien viranhaltijoiden kohdalla kuitenkin aiheellista miettiä, olisiko heitä koskevat asiat oltava edelleen kunnallis-valitusasioita tai ainakin laajennettuja hallintovalitusasioita (kaikki kunnan jäsenet voisivat edelleen valittaa). Rajakriteerinä voitaisiin käyttää kelpoisuussääntelyä kunnallisiin luotta-mustehtäviin lähinnä valtuustoon (kuten kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toi-mii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä). Näitä koskevaa tulkintakäytäntöä on suhteelli-sen paljon, joten se auttaisi muutoksenhakusääntelyn tulkinnessa. Tällainen sääntelymalli tekisi kuitenkin tällaisen säännöksen tulkinnanvaraisemmaksi, mikä saattaisi tuoda taas omia ongelmiaan. Toinen selkeämpi vaihtoehto voisi olla käyttää kuntalain 84 §:ää sidon-naisuuksien ilmoittamisvelvollisuutta, joka koskee viranhaltijoista kunnanjohtajaa sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijää. Nämä ovat myös tiedossa sidonnaisuusilmoi-tusten perusteella.

Valituskelpoisuuskysymykset ovat rajatapauksissa lähtökohtaisesti jätetty pitkälti oikeuskäytännön varaan. Hallinnon monimuotoisuus tuo esiin erilaisia päätöksentekotilanteita, joihin kohdistuvaa oikeussuojantarvetta on vaikea ennakoida.

Tiivistettynä voidaan esittää seuraavaa:

- Kunnallisvalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi saattaa valitusluvan taakse lainsäädännön yhtäläisyyden vuoksi. Ssamalla suhdetta yleisen hallinto-oikeudellisen muutoksenhakua koskevan lainsäädännön ja kuntalain välillä voitaisiin selkeyttää.
- Yleissääntely antaa päätöksen tehneelle viranomaiselle jatkovalitus-oikeuden. Tätä olisi aiheellista selkeyttää kuntalaissa suhteessa päätöksen tehnyt viranomainen, kunnanhallitus ja kunnan jäsenet.
- Viranhaltijalain mukainen muutoksenhaku voisi olla mahdollista muuttaa osittain hallintovalitukseksi, toisaalta sääntelyn muuttaminen on kuitenkin ongelmallista.
- Kunnan maksupäätösten muutoksenhakusäännökset tulisi yhdenmukaistaa.

8.2 Muutoksenhaku kuntien päätöksistä liittyvä muu lainsäädäntö

Oikaisuvaatimusmenettelyä eli viranomaisen omaa vastuuta päätösten virheiden korjaamisesta on lisätty. Oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva yleissääntely tuotiin hallintolaikiin vuonna 2010 lisäämällä siihen uusi 7 a luku (muut. 581/2010). Lukua täsmennettiin (893/2015) vuoden 2016 alussa voimaan tulleen laajan hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkastamista koskevan muutoshankkeen yhteydessä.

Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottamisen eduiksi on nähty oikeussuojan saamisen nopeatuminen, kun viranomainen itse ottaa vastuuta virheiden korjaamisesta. Viranomainen voi itse muuttaa ratkaisuaan, eikä tarvitse odottaa hallinto-oikeuden ratkaisua asiaan ja tämän jälkeen mahdollisesti viedä palautetun asian uudelleenkäsitteilyä. Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönotolla on pyritty vähentämään verovalituksiin kohdistuneen onnistuneen esimerkin mukaisesti hallinto-oikeuksiin tulevia valituksia, jolloin hallinto-oikeudet voivat keskittyä tuomioistuinkäsittelyssä vaativimpiin tapauksiin. Ja vaikka asiasta valitettaisiin oikaisuvaatimusmenettelyvaiheen jälkeen hallinto-oikeuteen, oikaisuvaatimusmenettelyvaiheessa asia on perusteltu vielä yleensä uudelleen ja tarkemmin. Myös hallintolain 49 §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen perustelemiseen ei sovelleta enää hallintolain 45 §:n 2 momentin poikkeusmahdollisuuksia jättää päätös

perustelematta. Oikaisuvaatimusmenettelyn kehittäminen on ollut myös yksi lisä siinä kehityksessä, joka on mahdollistanut korkeimman hallinto-oikeuden kehittämisen valituslupajärjestelmän suuntaan.

Oikaisuvaatimusmenettelyn haittoja on tuotu vähemmän esiin. Se myös omalta osaltaan saattaa viivästyttää oikeussuojaan pääsemistä, jos se muodostuu vain pitkäkestoiseksi tekniiseksi välivaiheeksi, vaikka hallintolain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Se omalta osaltaan lisää viranomaisen työtaakkaa. Oikeudenkäyntikulujen osalta sovelletaan hallintolain 64 §:n 1 momenttia, eli koska oikaisuvaatimusmenettely on hallintoasian käsittelyä, kukin vastaa omista kuluistaan.

Tätä taustaa vasten on aiheellista tarkastella nimenomaan sosiaalihuollon oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuutta riippuen siitä, toteutetaanko sitä kunnissa, Kansaneläkelaitoksessa vai maakunnissa. Sosiaalihuoltolain mukaan oikaisuvaatimuksen käsittely tapahtuu nykyään kunnan monijäsenisessä toimielimessä ollen riippuvainen tämän kokousaikatauluista. Tämä omalta osaltaan johtaa joko asian tarpeettomaankin kiirehtimiseen tai toisaalta viipymiseen. Kuntalaissa ja kun tehtäviä on kunnille erikseen annettu, lähtökohtana on ollut nimenomaan oikaisuvaatimusmenettelyn ohjaaminen monijäseniseen toimieliimeen. Toisaalta voidaan kysyä perustellusti, ovatko luottamuselinkokoonpanon valvonnalliset tarpeet keskeisiä sosiaalihuoltolain mukaisten asiaryhmien muutoksenhaussa. Kyse on myös asioista, joissa kuntalain 92 §:n mukainen otto-oikeuden käyttäminen on rajattu ulkopuolelle.

Näin voisi tulla mietittäväksi se mahdollisuus, että sosiaalihuollon osalta siirryttäisiin viranhaltijaoikaisuun. Tällainen sääntelymalli oli ainakin osittain esillä maakuntauudistuksen yhteydessä. Tämä myös saattaisi selkeyttää näissä määrällisesti kuitenkin suhteellisen runsaissa asiaryhmissä myös muun virheen korjaamisen ja oikaisuvaatimusmenettelyn välistä suhdetta. Kuten kyselytutkimuksessa kävi ilmi, asiaryhmä on myös sellainen, että tilanteet muuttuvat usein, jolloin päätöksenteon olisi hyvä tapahtua mahdollisimman lähellä suorittavaa tahoa.

Alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija voisi valmistella edelleen oikaisuvaatimusasian, mutta päätöksenteon tulisi tapahtua esittelystä. Näin valmistelevalla virkamiehelle tulisi esittelijän vastuu valmistelusta (PL 118 § 2 mom.). Esittely liittyy valmistelun päätöksentekoon. Esittelijällä on erikseen esittelijän vastuu, jotta hän vastaa asian valmistelun (ja näin kertyneen aineiston ja tosiseikkojen) asianmukaisuudesta, josta päätöksentekijä on osittain riippuvainen. Myös viranomaisen toiminnan näkökulmasta päätöksenteko tehottuisi, ja valmistelijan tulisi tuoda esiin myös eri näkökohtia päätöksentekijälle. Esittelymenettely tekee päällikköratkaisusta tosiasiallisesti monijäsenisemmän, mikä mahdollistaa keskustelun asiasta muodollisemmassa ja myös joustavammassa merkityksessä. Valmistelu tulee myös näin näkyvämmäksi päätöksenteon kohteelle.

Maakuntaudistuksessa osassa asioita esillä olleen muutoksenhaun siirtämisen viranhaltijaoikaisuun yhteydessä esittelyyn ei ollut otettu kantaa muuten kuin toteamalla, että oikaisuvaatimusasioiden käsittely tapahtuisi kuten valtiolla. Viranhaltijaoikaisuun siirtyminen ilman esittelymenettelyä olisi joka tapauksessa varsin suuri muutos nykyisestä oikaisuvaatimusasioiden käsittelymenettelystä kunnissa. Käytännössä esittelymenettelyn käyttö ei vaadi erityisempiä resursseja, jos oikaisuvaatimuksen valmistelusta kuitenkin huolehtii toinen kuin oikaisuvaatimukseen päätöksen tekevä viranhaltija.

Kyselyssä kävi myös ilmi monijäsenisen toimielimen ratkaisuihin liittyviä satunnaisia tekijöitä. Toisaalta demokraattisesti valitun toimielimen toiminta osana päätöksentekoprosesseja kuuluu kunnalliseen päätöksentekoon. Jotta sosiaalihuollon alueella tämä edelleen mahdollistettaisiin, merkitsisi tämä informaation systemaattista keräämistä tehdyistä oikaisuvaatimus- ja myös kanteluasioista. Selvityksen yhteydessä kävi jälleen havainnollisesti ilmi se, että näistä seikoista kerätään tietoa epäyhtenäisesti eikä tätä näin ollen välttämättä nähdä osana toiminnan asianmukaisuuden ja laadun valvontaa. Toinen mahdollisuus voisi olla myös säätää oikaisuvaatimuksia käsittelevälle viranhaltijalle mahdollisuus siirtää harkintansa mukaan oikaisuvaatimusasian käsittely kunnan monijäseniselle toimielimelle. Tämä voisi olla tarpeen erilaisissa linjaustilanteissa.⁶⁴²

Oikaisuvaatimusasian käsittelyn yhteydessä oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomainen voi hallintolain 49 g §:n mukaan tehdä samassa yhteydessä ilman eri vaatimusta myös virheen korjaamista koskevan päätöksen siten kuin lain 50–53 §:ssä säädetään. Kun vuonna 2010 pitkän valmisteluvaiheen jälkeen hallintolakiin lisättiin oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva sääntely, terminologisesti otettiin käyttöön nimenomaan oikaisuvaatimusmenettely eikä aikaisemmin jonkin verran käytetty lakisääteistä itseoikaisua. Lähtökohtaisesti asia- ja kirjoitusvirheen korjaamismahdollisuus on päätöksen tehneen viranomaisen käytössä, kun nyt hallintolain 49 g § laajentaa tämän mahdollisuuden myös oikaisuvaatimusta käsittelevälle viranomaiselle, jos se on eri kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranomainen. Virheen korjaamista koskevat tilanteet (kirjoitus- ja asiavirhe) eivät ole samanlaisia suhteessa oikaisuun, ja voi tuottaa ongelmia käytännön viranomaistoiminnassa. Kirjoitusvirhehän korjataan tekemällä muutos olemassa olevaan päätökseen, kun asiavirheen korjaamisessa aloitetaan asian käsittely uudestaan, koska viranomaisen on poistettava päätöksensä. Kun nimenomaan asianosaisen suostumuksen merkitys pääsäännön mukaan on myös erilainen näissä virheen korjaamistavoissa, oikaisuvaatimusta käsittelevän viranomaisen mahdollisuudet ovat myös erilaisia, kuten myös asiaa valmistelevan

642 Ks. taustaltaan esim. KHO 2018:136 mukainen tilanne, jossa oli kysymys myös kaupungin tiukennettujen omaishoidon myöntämiskriteerien tulkinnasta. Kyse oli myös siitä, mikä taho tulee laatimaan kunnan lausuman hallintotuomioistuimille.

alkuperäisenkin päätöksen tehneen viranhaltijatahon. Epäselvyyttä ei saisi syntyä tästä.⁶⁴³ Sääntely voisi vaatia selkeyttämistä.⁶⁴⁴

Oikaisuvaatimusmenettelyn yleistyminen on tuonut sekä muutoksenhakusäännöksiin että näitä käytännössä toteutettaessa oikaisuvaatimus- ja valitusosoituksissa monimutkaisuutta. Tämä kävi ilmi myös kyselyyn annetuissa vastauksissa ja selvityksen yhteydessä vertailtaessa erilaisia muutoksenhakusäännöksiä. Pelkästään oikaisuvaatimus- ja valitusosoitusten yleistä muotoiluakin voisi olla aiheellista edelleen miettiä. Oikeudellisesti katsotaan olevan tarpeen lausua oikaisuvaatimus- ja valitusosoituksissa ensin, että koska päätös ei ole muutoksenhakukelpoinen, jos edellytetään tehtäväksi ensin oikaisuvaatimus, että päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Pohdittavaksi voitaisiin ottaa se, olisiko aiheellista kuitenkin lausua ensin oikaisuvaatimuskelpoisuudesta, jotta asiakkaalle ei jäisi epäselvyyttä muutoksenhakutien etenemisestä.

Tuomioistuinmaksulain säätäminen ei ole vaikuttanut sosiaalihuollon puolella, koska lain 5 §:n mukaan muun muassa yksityishenkilön vireille panemissa sosiaalihuoltolaissa eikä terveydenhuoltolaissa tarkoitettua palvelua ja etuutta koskevassa asiassa peritä asian käsittelemisestä tuomioistuimessa maksua siinäkään tapauksessa, ettei valitus menestyisi. Monissa niissä asiaryhmissä, joissa oikeudenkäyntikulumaksu on tullut uutena asiana ja yleensä maksun suuruuden tuntuva korotus on vähentänyt valituksia. Näin julkisuudessa esillä olleiden pysäköintivirhemaksujen ohella muun muassa kunnallisvalituksissa valitusmäärät ovat laskeneet. Kysymys on siitä, että tuomioistuinmaksujen vuoksi voi olla halukkuutta turvautua enenevässä määrin kanteluihin eikä asian näkökulmasta henkilön kannalta tarkoituksenmukaisempaan valittamiseen tuomioistuimeen. Kyselyyn annetuissa

643 Näyttäisi siltä, että oikaisuvaatimusmenettelyn yhteydessä tapahtuva virheen korjaaminen ei ole kaikilta osiltaan selkeätä. Tähän viittaa niin Kuntaliiton muutoksenhakuopas (jossa asiaa käsitellään erikseen), kunnista saadut vastaukset sekä aikaisemmassa opinnäytetyössä tehdyt havainnot. Ks. *Valkonen* 2015.

644 Hankinta-oikaisun suhdetta oikaisuvaatimusmenettelyyn sääntelyratkaisu ei sinänsä huomioi ollenkaan, vaikka hankinta-oikaisu voi tulla kyseeseen myös pienhankinnan kohdalla, johon hankintalakia ei sovelleta muilta osiltaan ja muutoksenhaku tapahtuu kuntalain tai hallintolainkäyttölain mukaan.

vastauksissa nousi esiin maksukysymyksen selkeä esiintuominen oikaisuvaatimus- ja valitusosoituksissa.⁶⁴⁵

Erilaiset kunnilla (ja mahdollisilla maakunnilla) olevien rekisteröinti-, lupa- ja valvonta-asoiden muutoksenhakujen sääntelyratkaisut pyrkivät olemaan samantyyppisiä, mutta keskenään niissä on kuitenkin sellaisia piirteitä, jotka eivät johdu välttämättä sektorihallinnon tarpeista. Sääntelyissä on eroja sen suhteen, kuinka selkeästi on erotettu toisistaan muutoksenhaku valtion viranomaisten ja kunnan päätöksistä. Jos sekä valtion että kunnan viranomaisten päätöksistä säädetään samassa pykälässä, tulisi selkeästi säännellä sitä, milloin kunnan viranomaisen ratkaisusta valituslajina on hallintovalitus ja milloin kunnallisvalitus. Kun säännöksiin on tuotu sisään erottelu niihin asioihin, joista haetaan muutosta ennen valitusmahdollisuutta hakemalla oikaisua, tulisi huomioida selkeästi kaikissa säännöksissä se, onko kunnan oikaisuasian käsittelevän viranomaisen (yleensä nykyisessä sääntelymallissa toimielin) antamaan ratkaisuun muutoksenhakulajina hallintovalitus vai kunnallisvalitus. Tarkoitus on useimmissa tapauksissa säännellä lähtökohtaisesti kaikki muutoksenhakukelpoiset ratkaisut oikaisuvaatimuksen kautta hallintovalitusasioiksi. Tämä yleensä säädetään samassa säännöksessä, kun säädetään erikseen niistä asioista, joista oikeusturvasyistä suora valittaminen hallintovalituksella hallinto-oikeuteen katsotaan tarpeelliseksi. Kolmannessa sääntelykokonaisuudessa säädetään tämän jälkeen yleensä niistä asiaryhmistä erikseen, joissa muutoksenhakulajiksi valitaan kunnallisvalitus. Tällöin on tarkasti säänneltävä siitä, mitkä yksittäistä henkilötahoa koskevat päätökset ovat valituskelpoisia kunnallisvalituksena tätä edeltävine oikaisuvaatimusvaiheineen. Valituslajin valinta koskee yleensä kunnallisia yleisiä määräyksiä ja taksoja, mutta sääntelymallissa viittaukset säännöksiin liittyen suunnitelmiin ja maksuihin voisivat vaatia täsmentämistä ja tiettyjen sääntelystandardien käyttöönottoa.

645 Tuomioistuinmaksulain 7 §:n mukaan maksua ei peritä oikeusapulain nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta eikä muualla laissa viranomaisen toimenpiteistä suoritettavista maksuista vapautetuilta. Jos maksun periminen olisi ilmeisen kohtuutonta, viranomaisen tai maksun määräävä virkamies voi yksittäistapauksessa määrätä, ettei maksua peritä. Ensinnäkin koska oikeusapua haetaan hallinnollisiin asioihin vähän, ei ensimmäinen vapauttamiskohta yleensä tule kyseeseen hallinnollisissa asioissa. Kohtuusarvioinnin kohdalla olisi mietittävä säännöksen yleensä käyttöalaa. Voisiko se tulla kyseeseen esimerkiksi siinä tilanteessa, että kunnan antama valitusosoitus on ollut virheellinen siten, että ratkaisua on pidetty muutoksenhakukelpoisena. Yksilön näkökulmasta voi tuntua kohtuuttomalta tuomioistuinmaksun periminen siinä tilanteessa, että hallinto-oikeus jättää asian tutkimatta tulkinvaraisen valituskelpoisuuden puuttumisen vuoksi. Tuomioistuinmaksulakiin sisältyy myös ongelma valitusasteiden välillä. Tuomioistuinmaksulain 11 §:n mukaan maksun määräämistä koskevaa päätökseen saa vaatia oikaisua maksun määränneeltä virkamieheltä tai viranomaiselta kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään. Ks. esim. KHO 2019:4. Erityisesti KHO 2017:186 pysäköintivirhemaksuun liittyen, jossa korkein hallinto-oikeus totesi, että tuomioistuinmaksulaissa ei ole säännöstä, jonka nojalla hallinto-oikeuden määräämä oikeudenkäyntimaksu voitaisiin poistaa siinä tapauksessa, että korkein hallinto-oikeus muuttaa hallinto-oikeuden ja hallintoviranomaisen päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Korkein hallinto-oikeus purki oikeudenkäyntimaksua koskevan päätöksen erityisen painavan syyn perusteella.

Yhteenvedona voidaan todeta yleensä muutoksenhakuun kuntien päätöksistä liittyvästä muusta lainsäädännöstä:

- Sosiaalihuollon oikaisuvaatimusmenettelyn kehittäminen mahdollisesti viranhaltijaoikaisuun suuntaan voisi olla perusteltua käsittelyn nopeuttamiseksi ja muuttuneiden tilanteiden vaatimien ratkaisujen näkökulmasta.
- Erityisesti maksujen kohdalla oikaisuvaatimustien selkeämpi käyttöönotto viranhaltijaoikaisuineen olisi harkinnan arvoisen.
- Oikaisuvaatimusmenettelyn ja asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisen välistä suhdetta voitaisiin selkeyttää.
- Oikaisuvaatimus- ja valitusosoituksia voitaisiin kehittää siten, että oikaisuvaatimusmenettelyvaihe todettaisiin sääntelyssä ja osoituksissa ensiksi selkeästi viranomaisiin liittyvänä ja valittaminen tuomioistuimiin liittyvänä ja niiden keskinäinen järjestys.⁶⁴⁶

8.3 Maakunta

Vaikka maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu on päättynyt ja lakien säätäminen rauennut tätä selvitystä viimeisteltäessä, otetaan esille siihen liittyen joitakin seikkoja. Maakuntien muutoksenhakusääntelyn esikuva oli melko suoraan kuntalaista, joten kuntalain muutoksenhaun toimivuus ja myös tulkinnanvaraisuudet olisivat tulleet siirtymään laajenemistessa mittakaavassa osaksi maakuntien muutoksenhakua. Määrällisesti maakuntavalituksia olisi tultu tekemään karkeasti arvioiden yhtä paljon kuin vuosittain kunnallisvalituksia (vähennettynä päällekkäiset viranhaltijoita koskevat kysymykset) ja siirtymäaikana epäilemättä huomattavasti enemmän.

Valinnanvapauslain muutoksenhakusäännös kohdistui eritellysti pykälien momentteihin. Sääntelyratkaisu olisi voinut olla jossakin määrin ongelmallinen. Sosiaalihuollon asiaryhmissä ehdotetun maakuntalain ja sektorihallinnon substanssilain muutoksenhakusääntely olisi vaatinut selkeyttämistä. Maakuntalaki itsessään, kuten kuntalakikin, olisi säännellyt muutoksenhakua, jollei toisin säädetä. Näin ollen sosiaalihuoltolain muutoksenhakusääntely olisi vaatinut oikaisuvaatimuksen tekemistä monijäseniselle toimielimelle tai käsittelemistä monijäsenisessä toimielimessä, jonka olemassaoloon maakuntauudistuksessa ei otettu kantaa. Maakuntalaki taas edellytti erikseen yksilöä koskevien sosiaalihuollon ratkaisujen delegointia maakuntalain mukaan viranhaltijoille. Näistä päätöksistä tehdyt

⁶⁴⁶ Tässä suhteessa kuntien oikaisuvaatimus- ja valitusosoitukset ovat jo nyt hyvinkin selkeitä.

oikaisuvaatimukset olisi ratkaistu viranhaltijaoikaisuina. Näin muutoksenhaun sääntely samassa asiaryhmässä ja saman asiakkaankin asiaan liittyen valinnanvapauslakiin olisi ollut erityyppistä.

Asiakassuunnitelman sitovuus koettiin lainvalmistelun ja säätämisen näkökulmasta ongelmallisena. Perinteisesti asiakassuunnitelma on nähty suunnittelun ja laajennetun neuvonan välineenä, vaikka sille voidaan antaa merkitystä laadullisena valvontakysymyksenä. Perinteisesti oikeusturva toteutuu kantelumahdollisuuden kautta, kuten tosiasiallisen hallintotoiminnan alueella.

Maakuntien muutoksenhakusääntelyjen kohdalla olisi tullut ottaa edelleen huomioon muun muassa seuraavia seikkoja:

- Maakuntalaki olisi edellyttänyt yksilöä koskevien sosiaalihuollon asioiden siirtämistä viranhaltijatasolle ja oikaisuvaatimusmenettelyn tapahtuvan lähtökohtaisesti viranhaltijaoikaisuina. Tästä poikkeavasti erityislakina sosiaalihuoltolaissa säädetään kuitenkin toimieli-noikaisusta.
- Maakuntien kohdalla olisi tullut arvioida se, olisiko viranhaltijaoikaisuina ratkaistavissa asioissa päätöksenteko tapahtunut esittelystä.
- Valinnanvapauslain muutoksenhakusäännös kohdistuu eritellysti pykälien momentteihin. Näiden joukossa on viittauksia, jotka vaativat edelleen pohdintaa.
- Resurssien osalta olisi tullut ottaa huomioon se, että kuinka nopeasti oikaisuvaatimusten käsittelyn tulisi yleensä tapahtua. Volyymien kasvaessa maakunnan tasolla tämä olisi vaatinut keskittämistä ja erikoistumista.

8.4 Vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen

Vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta aloitteiden käsittelyyn kohdistuvat muutokset voisivat olla yksi keino kehittää kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Aloitteiden käsittelyn avoimuutta voitaisiin lisätä siten, että niistä ja niiden käsittelystä tiedotettaisiin avoimemmin ja järjestettäisiin myös muille asiasta kiinnostuneille tahoille mahdollisuus

tuoda esiin omia kantojaan.⁶⁴⁷ Kansainvälisten esimerkkien perusteella voisi olla mahdollista hyödyntää kansalaispaneelityypistä toimintaa yleensä asioiden valmistelussa.

Kantelujärjestelmä otetaan yleensä esiin yhtenä oikeusturvajärjestelmän osana muistuttaen kuitenkin siitä, että kanteluviranomaiset eivät voi muuttaa yksittäisiä ratkaisuja. Nykyään entistä enemmän korostetaan sitä, että oikeussuojan haun tulisi ohjautua tarkoituksenmukaisiin väyliin. Jos päätös on – ainakin selkeästi – muutoksenhakukelpoinen, tulisi asiasta tehdä valitus sitä mahdollisesti edeltävine oikaisuvaatimusvaiheineen. Toisaalta huomattava määrä viranomaistoimintaa on tosiasiallista ja hallintopäätösten tekemiseenkin sisältyy toimintaa, joka ei voi ainakaan kovin suoraan olla muutoksenhaun kohteena. Tämän toiminnan kohdalla on olennaista toimivan muistutus- ja kantelujärjestelmän olemassaolo.

Kuntiin kohdistuvassa kyselyssä, kuten joissakin aikaisemmissa selvityksissä, muistutusjärjestelmän toimivuutta kohtaan on esitetty arvostelua. Kuitenkin nykyinen järjestelmä on ohjattu ensivaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon puolella muistutuksena tapahtuvaksi. Toisaalta tällainen ei ole mitenkään kansainvälisesti poikkeuksellista. Kansainvälisesti saatetaan edellyttää vielä kerran tapahtuvaa yhteydenottoa viranomaiseen ennen kantelun tekemistä, jollaiseksi muistutuskin voitaisiin jossakin määrin mieltää. Olennaista on kuitenkin se, että jos asiasta on tehty kantelu ja vaikka asia siirrettäisiin muistutukseksi, hierarkkinen seuranta tapahtuisi asianmukaisesti. Maakuntauudistusta koskevassa lainsäädännössä hierarkkiselle kantelumenettelylle oltiin antamassa myös uutta sisältöä. Myös vertailuun otetut esimerkit puoltavat hierarkkisen kantelujärjestelmän toimivuutta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alueilla. Jos ensi vaiheessa kuitenkin halutaan korostaa muistutusmenettelyn merkitystä, voisi olla aiheellista säätää siitä tarkemmin, jotta se rinnastuisi lähemmin jo kanteluasian käsittelyyn lisäten muistutusten käsittelyn laadukkuutta. Muistutus on lopulta laajassa mielessä osa-alue yleistä sääntelemätöntäkin kantelujärjestelmän kokonaisuutta, jossa tyytymätön voi saattaa asian ylemmän viranomaistahon, eli käytännössä viranomaisen sisällä esimiehen tietoon.

647 Skotlannin järjestelmässä aloitteiden käsittelyyn sisältyy kuulemistilaisuuksia ja vastaavaa vuorovaikutteisuutta. Suomessa oli ainakin aikaisemmin joistakin kunnista jopa vaikea löytää kootusti tietoja tehdyistä aloitteista ja niiden käsittelystä. Ks. *Amnell-Holzhäuser* 2011. Vaikka aloitteet eivät kovin usein johda toimenpiteisiin, niin ne saattavat selvittää erilaisia taloudellisia ja oikeudellisia reunaehdoja. Sinänsä oikeusministeriön ylläpitämä nettipalvelu on tällä hetkellä olemassa, mikä on johtamassa kehitystä juuri tähän suuntaan. Ks. <https://www.kuntalaisaloite.fi/fi>. Nettipalvelua on kehitetty tiedottamisen suuntaan alkuperäisestä aloitteentekoaikavaiheesta.

Vaikuttamismahdollisuuksista ja yleensä oikeusturvakysymyksissä voitaisiin edelleen kehittää seuraavia seikkoja:

- Aloitteiden käsittelyä voitaisiin edelleen kehittää avoimemmaksi ja systemaattisemmaksi.
- Kansalaispaneelin tyyppisen vuorovaikutusmallin kehittäminen kansainvälisten esimerkkien pohjalta.
- Muistutusten käsittelyn sääntelyä voitaisiin kehittää lähemmäksi kanteluasian käsittelyä.
- Tietojen kerääminen yleensä oikeusturvan eri keinojen käytöstä sekä tilastoinnin kehittäminen ja sen näkeminen osana laadunvarmistusta.

Liitteet

Liite 1: Tehokkaat kunnallisvalitukset korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä vuosina 2017 ja 2018

KHO:n ratkaisu	Hallinto-oikeuden ratkaisu	Asia ja valitusperusteet	Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perusteluineen
KHO 5.1.2017 T 21 Dnro 3/3/15 Kunnallisasiaa koskeva valitus	Itä-Suomen HAO 1.12.2014 nro 14/5288/4 Hylkäsi kuntalaisen tekemän valituksen. Valituskelpoisuus oli tutkinnanvarainen, katsoi valituskelpoiseksi, mutta hylkäsi valituksen. Kuntalainen jatkovalitti.	Kaupunginhallituksen päätös henkilöiden nimeämisestä kaupungin omistuksessa olevien yhtiöiden ja yhteisöjen hallituksiin.	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja kaupunginhallituksen päätökset siltä osin kuin ne koskivat henkilöiden nimeämistä kuntaenemmistöisten yhtiöiden hallitukseen (tasa-arvolain sovelta misyksymys) Vuosikirjaratkaisu KHO 2017:2
KHO 1.3.2017 T 863 Dnro 1845/3/14 Valitus eläkemeno perusteisia maksuja koskevassa riita-asiaa	Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 30.4.2014 nro 14/5047/1 Hallinto-riita-asia eläkemeno perusteisista maksuista kaupungin ja kuntayhtymän välillä. Hallinto-oikeus hylkäsi kaupungin hakemuksen. Kaupunki valitti.	Koulutuskuntayhtymän yhtymähallitus oli hylännyt kaupunginhallituksen vaatimukset, joidenka mukaan eläkemeno perusteiset maksut tulisi laskuttaa koulutuskuntayhtymältä lain sallimalta ajalta (lainsäädäntö, sopimus vai perusteeton etu)	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja velvoitti koulutuskuntayhtymän korvaamaan kaupungille kevalle maksamat eläkemeno perusteiset maksut, jotka perustuivat tiettyiltä ajoilta oleviin maksussa oleviin eläkkeisiin. Muilta osin hallinto-riitahakemus hylättiin. Vuosikirjaratkaisu KHO 2017:30
KHO 27.3.2017 T 1421 Dnro 868/3/14 Kunnallisasiaa koskeva valitus	Oulun hallinto-oikeus 13.2.2014 nro 14/0063/1 Valittajana oli kuntalainen yksityishenkilönä. Hallinto-oikeus turki valituksen määrärahan myöntämistä koskevalta osalta ja hylkäsi sen. Muilta osin hallinto-oikeus ei tutkinut valitusta. Kuntalainen jatkovalitti.	Kaupungin valtuusto myönsi määrärahan investoidakseen meijeritoimintaan turvatakseen alueen maidontuotannon ja jalostuksen. Järjestelyssä vapautettiin toinen yritys kaupungille antamastaan omavelkaisuudesta takauksesta ja tehtiin myös eräitä muita järjestelyjä. Yksityishenkilö valitti valtuuston päätöksistä pitäen niitä kuntalain ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen vastaisena.	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja kaupunginvaltuuston päätökset. Kaupunki velvoitettiin korvaamaan myös yksityisen oikeudenkäyntikulut. Julkaistu muina päätöksinä

KHO:n ratkaisu	Hallinto-oikeuden ratkaisu	Asia ja valitusperusteet	Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perusteluineen
KHO 3.4.2017 T 1526 Dnro 4321/3/15 Kunnallisasiaa koskeva valitus.	Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 14.10.2015 nro 15/00648/2 Hallinto-oikeus hylkää yksityishenkilön lähinnä kuntalaisena tekemän valituksen. Jatkovalittajana yksityishenkilö lähinnä kuntalaisena.	Kaupungin tietohallintojohtaja oli valinnut tietohallintoasiantuntijan sijaiseksi miespuolisen henkilön ja varalle naispuolisen henkilön (ei valittajana). Valittaja esitti, että hakulomituksessa ei ollut käynyt ilmi, että kysymyksessä on ollut sijaisuus vuorotteluvapaan ajaksi ja kyseistä henkilöä ei olisi sen vuoksi saanut valita. TE-toimisto ja kaupunki eivät olleet arvioineet vuorotteluvapaalain mukaisesti muiden hakijoiden kuin valitun henkilön sopivuutta. Jatkovalituksessaan hän toi lisäksi ilmi sen, että valituilla henkilöillä oli ollut työsuhte, johon hän oli myös palannut sijaisuuden päätyttyä, joten hän ei ollut etusijalla vuorotteluvapaalaissa tarkoitettulla tavalla.	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti asian hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi. Perusteluksaan korkein hallinto-oikeus totesi valittajan, kuten myös alemmin oikeusvaatimuksestaan, esittäneen muun ohella, että tietohallintoasiantuntijan palkkaamisessa ei ollut noudatettu vuorotteluvapaalain säännöksiä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan hallinto-oikeuden tehtävänä oli tullut huolehtia, että asia tulee selvitettyksi hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Hallinto-oikeudella ei ollut ratkaistaessa käytettävissä monia valituksenalaisen päätöksen perusteena olevia asiakirjoja. Lyhyt ratkaisuseloste
KHO 10.4.2017 T 1679 Dnro 17/3/16 Kunnallisasiaa koskeva valitus	Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 30.11.2015 nro 15/0768/2 Valittaja oli asianosainen, jonka työjärjestelyistä ratkaisussa oli kyse. Hallinto-oikeus hylkää valituksen.	Kunnanhallitus otti talous- ja henkilöstöjohtajan tekemän päätöksen erään henkilön työjärjestelyistä käsiteltäväkseen ja kumosi päätöksen, koska asiassa ei ollut kuultu muuta työehtoisia. Kunnanhallitus oli jättänyt henkilön tekemän oikeusvaatimuksen tutkimatta, koska kunnanhallituksen päätös ei sisältänyt sellaista asiaratkaisua, josta voitaisiin tehdä kuntalain mukainen oikeusvaatimus.	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen sekä kumosi ja poisti kunnanhallituksen tekemät päätökset. Kunta oli käyttänyt otto-oikeuttaan liian myöhään ja talous- ja henkilöstöjohtajan tekemä päätös jäi voimaan. Asiaan liittyi myös alkuperäisen päätöksen tehneen viranhaltijan toimiminen asiamiehenä hallintolainkäyttölain 20 §:n vastaisesti. Vuosikirjaratkaisu KHO 2017:58
KHO 8.5.2017 T 2190 Dnro 858/3/14 Kunnallista viranhaltija-asiaa koskeva valitus	Hämeenlinnan hallinto-oikeus 11.2.2014 nro 14/0102/3 A:n valituksesta hallinto-oikeus kumosi päätökset kuulemisvirheen vuoksi sekä sen, että A:n virka oli muuttunut sisällöltään ja luonteeltaan uudeksi viraksi, eikä kysymys ollut virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta. Siirto oli tapahtunut työyhteisöongelmien ratkaisemiseksi, eikä siirrolle ollut osoitettu olleen kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa tarkoitettua työnantajan toiminnan ja tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyvää syytä, eikä A ollut antanut suostumustaan pysyvään siirtoon. Sairaanhoidopiiriin kuntayhtymä jatkovalitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen.	Sairaanhoidopiiriin johtajayliääkärin varahenkilö oli kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain ja kuntayhtymän johtosäännön perusteella siirtänyt erikoisääkäri A:n toiselta vastuualueelta toiselle. Kuntayhtymän hallitus oli hylännyt A:n oikeusvaatimuksen.	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen siltä osin kuin se koski A:n viran siirtämistä koskevien sairaanhoidopiiriin kuntayhtymähallituksen tekemän päätöksen ja johtajayliääkärin tekemän päätöksen aineellista laimukaisuutta. Päätösten lopputulos saatettiin voimaan.

KHO:n ratkaisu	Hallinto-oikeuden ratkaisu	Asia ja valitusperusteet	Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perusteluineen
KHO 2.6.2017 T 2651 Dnro 656/3/15 Besvär som gäller kommunalärende	Ålands förvaltningsdomstol 29.1.2015 nro 11/2015 Ns. pienhankinnan tarjouskilpailun hävinnyt valitti hallinto-oikeuteen, joka kumosi hankintapäätöksen. Ahvenanmaan hallintotuomioistuin poisti infrastruktuurin denin päätöksen. Se katsoi, vaikka kysymys oli ns. pienhankinnasta, että tähän tuli soveltaa muun muassa hyvään hallintoon kuuluvia periaatteita. Hallinto-oikeuden päätöksestä jatkovalitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarjouskilpailun voittanut yritys vaatien hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista ja että viranomaisen päätös antaa urakka yhtiölle pidetään voimassa.	EU:n kynnysarvot alittava hankinta, jossa tarjouskilpailun hävinnyt yritys tehtyään ensin hylätyksi tulleen oikaisuvaatimuksen päätöksen tehneelle infrastruktuurin denin valitti ratkaisusta.	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ratkaisun ja saattoi voimaan lautakunnan päätöksen. Kysymys oli tarjouspyynnön ehtojen täyttymisestä.
KHO 9.6.2017 T 2790 Dnro 973/3/15 Valitus palkkaa vastaavaa korvausta koskevassa hallintoriita-asiassa	Helsingin hallinto-oikeus 30.1.2015 nro 15/0062/2 Hallinto-oikeus hylkäsi hakemuksen hallintoriita-asiassa. Asianosainen valitti.	Henkilö hallinto-oikeudelle esittämässään hakemuksessa vaati, että koulutuskuntayhtymä velvoitetaan maksamaan hänelle kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain nojalla 24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus, koska hänet oli ilman pätevää syytä otettu määräaikaiseen tuntiopettajan virkasuhteeseen.	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja koulutuskuntayhtymä määrättiin maksamaan kuuden kuukauden palkkaa vastaava korvaus. Julkaistu muina päätöksinä
KHO 22.6.2017 T 2982 Dnro 1923/3/15 Valitus kunnallisen viranhaltijan palkkaa vastaavaa korvausta koskevassa hallintoriita-asiassa	Turun hallinto-oikeus 29.4.2015 nro 15/0101/1 Hallinto-oikeus hylkäsi henkilön korvausvaatimuksen hallintoriita-asiassa, koska hänellä ei ollut muodollista pätevyyttä. Hallinto-oikeus käsitteli valituskirjelmän osaksi kunnallisvalituksen ja osaksi hallintoriitahakemuksena hyläten kunnallisvalituksen ja jättäen hallintoriitaa koskevan hakemuksen myöhään tehtynä tutkimatta. Korvausvaatimus oli esitettävä kuuden kuukauden kuluessa virkasuhteen päättymisestä. Asianosainen valitti.	Henkilö vaati kaupungille osoittamassaan kirjelmässä, että hänelle maksetaan 20 kuukauden palkkaa vastaava korvaus kunnallisen viranhaltijalain nojalla, koska hänet on otettu ilman laillista perustetta 28:ään peräkkäiseen määräaikaiseen tuntiopettajan virkasuhteeseen.	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja poisti sen siltä osin kuin hallinto-oikeus oli tutkinut henkilön kirjelmän kunnallisvalituksena. Korkein hallinto-oikeus käsitteli valituksen siltä osin kuin hallinto-oikeus oli jättänyt hallintoriita-asian tutkimatta. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei tältä osin muutettu. Korkein hallinto-oikeus korosti sitä, että hallintoriita-asiassa ei voi samanaikaisesti käyttää toista oikeussuojakeinoa eli valitusta. Vuosikirjaratkaisu KHO 2017:104

KHO:n ratkaisu	Hallinto-oikeuden ratkaisu	Asia ja valitusperusteet	Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perusteluineen
KHO 5.7.2017 T 3329 Dnrot 3840/3/15 ja 3888/3/15 Kunnallisasiaa koskeva valitus	Vaasan hallinto-oikeus 30.10.2015 nro 15/0516/1 Yksityinen valittaja katsoi kunnan luovuttavan loma-asuntorakennuspaikkoja pitkäkestoisin 25 vuoden vuokrasopimuksin alihintaan. Hallinto-oikeus kumosi kaupunginvaltuuston päätöksen. Yksityinen valittaja asiankumppaneineen vaati kaupunginvaltuuston päätöksen kumoamista ainakin siitä osin kuin se esti valittajaa saattamasta loppuun huvilatonttien ostomenettelyä. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Jatkovalittajina: - Kaupunginhallitus - Yksityishenkilö ja hänen kymmenen asiakumppaniaan	Kunnanvaltuusto oli päättänyt huvilatonttien vuokraamisen ja myynnin periaatteet ja oikeuttanut kaupunginhallituksen luovuttamaan ne näillä ehdoilla. Kaupunki oli mm. antanut tiettyä vuotta ennen syntyneille pitkäaikaisille vuokralaisille määräaikaisen alennuksen vuokrasta.	Korkein hallinto-oikeus kumosi kaupunginhallituksen valituksen johdosta hallinto-oikeuden päätöksen siltä osin kuin hallinto-oikeus oli kumonnut yksityishenkilön valituksesta kaupunginvaltuuston päätöksen. Yksityishenkilön valitus hylättiin. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi yksityishenkilöiden ja hänen asiakumppaniensa valituksen. Vaikka lunastushakemukset olivatkin tulleet ennen päätösajankohtaa vireille, valtuuston ei katsottu menetelleen vastoin tasapuolisen kohtelun vaatimusta eikä yhdenvertaisuutta ollut loukattu eikä harkintavaltaa ollut käytetty muuhun tarkoitukseen kuin mihin se oli ollut käytettävissä. Lisäksi viitattiin luottamussensuajanperiaatteen rajoitteisiin. Vuosityöratkaisu KHO 2017:115
KHO 9.8.2017 T 3799 Dnro 70/3/15 Valitus palkan takaisinperintää koskevasta hallintoriita-asiasta	Turun hallinto-oikeus 5.12.2014 nro 14/0369/1 Kaupungin hakemuksesta henkilö velvoitettiin maksamaan takaisin aiheuttomasti maksettu palkka (hallintoriita-asia). Asianosainen valitti.	Kaupunki vaati hallinto-oikeudelle tekemässään hakemuksessa, että henkilö velvoitetaan maksamaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain nojalla liikaa maksettua palkkaa takaisin.	Korkein hallinto-oikeus kumosi henkilön valituksesta hallinto-oikeuden päätöksen ja hylkäsi kaupungin hallintoriitahakemuksen. Korkein hallinto-oikeus katsoi toisin kuin hallinto-oikeus, ettei kaupunki ollut vedonnut viranhaltijain määräajassa perusteettomasti maksettua palkkaa koskevaan saatavaansa, joten se oli menettänyt oikeutensa takaisinperintään. Vuosityöratkaisu KHO 2017:126
KHO 26.9.2017 T 4754 Dnro 3696/3/15 Virkasuhteeseen nimittämistä koskeva kunnallisvalitus	Hämeenlinnan hallinto-oikeus 28.10.2015 nro 15/0854/3 Johtokunta oli hylännyt tehtävää hakeneen toisen henkilön oikaisuvaatimuksen. Tämän henkilön valituksesta hallinto-oikeus kumosi johtajan ja toisen asteen koulutuksen johtokunnan päätökset. Kyseessä olevan opetettavan alueen tehtävistä valitulla henkilöllä ei ollut lainkaan käytännön kokemusta, jota asetuksessa edellytettiin olevan kolmelta vuodelta. Jatkovalittaja kaupunginhallitus	Ammattiopiston johtaja oli ottanut henkilön tuntiopettajan virkasuhteeseen tehtävään.	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen. Korkein hallinto-oikeus viivästyksen välttämiseksi ei palauttanut asiaa hallinto-oikeudelle, vaan otti tutkittavakseen ne valittajan hallinto-oikeudelle tekemät valitusperusteet, joista hallinto-oikeus ei oman lopputuloksen vuoksi ollut lausunut ja hylkäsi valituksen. Korkein hallinto-oikeus katsoi valitun täyttävän kelpoisuuden, eikä ansiovertailu ollut PL 125 §:n 2 momentin vastaista.

KHO:n ratkaisu	Hallinto-oikeuden ratkaisu	Asia ja valitusperusteet	Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perusteluineen
KHO 4.10.2017 T 4878 Dnro 815/3/15 Kunnan viranhaltijan valintaa koskeva valitus	Helsingin hallinto-oikeus 25.2.2015 nro 15/0151/2 Naispuolinen henkilö valituksessaan vaati, että valintapäätös kumotaan. Naispuolinen henkilö vaati, että kehitysohtajan oikaisupäätös ja määräaikainen valintapäätös ja kaupunginhallituksen oikaisuun tekemä ratkaisu kumotaan. Hallinto-oikeus kumosi sekä kehitysohtajan kummatkin päätökset että kaupunginhallituksen kummatkin päätökset. Kaupunginhallitus jatkovalitti.	Kaupungin kehitysohtaja oli valinnut kaavoituspäällikön virkaan miespuolisen henkilön. Kaupunginhallitus hylkäsi naispuolisen henkilön oikaisuvaatimuksen. Valituksen vireillä ollessa kaupungin kehitysohtaja kumosi tekemänsä päätöksen virheellisessä järjestyksessä syntyneenä ja samalla päätöksellä valitsi aikaisemmin valitsemansa henkilön kaavoituspäällikön virkaan määräajaksi. Kaupunginhallitus hylkäsi naispuolisen henkilön oikaisuvaatimuksen siltä osin, jolla kehitysohtaja oli kumonnut aikaisemman päätöksen ja jätti oikaisuvaatimuksen tutkimatta siltä osin kuin se oli kohdistunut viran määräaikaiseen täyttämiseen, koska henkilö ei ollut tuossa asiassa asianosainen.	Korkein hallinto-oikeus kumosi kaupunginhallituksen valituksesta hallinto-oikeuden päätöksen siltä osin kuin se oli kumonnut jälkimmäiset kehitysohtajan ja kaupunginhallituksen tekemät päätökset. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asiavirheen korjaaminen oli mahdollinen. Enemmän viivästyksen välttämiseksi se turki yksityishenkilön tekemän valituksen samasta päätöskokonaisuudesta. Korkein hallinto-oikeus kumosi yksityishenkilön tekemästä oikaisuvaatimuksesta kehitysohtajan päätöksen ja valituksesta kaupunginhallituksen päätöksen. Muuten valitus hylättiin. Henkilön se katsoi asianosaiseksi myös määräaikaiseen virkasuhteeseen ottamisasiassa, joka oli tapahtunut ilman uutta hakumenettelyä. Päätöstä ei ollut perusteltu riittävästi. Lohyt ratkaisuseloste (osin äänestysratkaisu)
KHO 5.10.2017 T 4928 Dnro 3734/3/15 Kunnallisen viranhaltijan irtisanomista koskeva valitus	Hämeenlinnan hallinto-oikeus 21.10.2015 nro 15/0826/3 Hallinto-oikeus OAJ:n paikallisyhdistys ry:n ja toisen irtisanotun valitusten johdosta kumosi koulutuslautakunnan päätökset. Työnantaja tuli tarvitsemaan edelleen varhaiskasvatuksessa esiopetukseen työsuhteisia henkilöitä. Kunnanhallitus jatkovalitti.	Koulutuslautakunta irtisanoi kaksi henkilöä esiopetuksen päätoimisten tuntiopettajien virkasuhteista tuotannollisilla ja taloudellisilla perusteilla. Esiopetusryhmät siirrettiin opetustoimesta varhaiskasvatuksen yhteyteen.	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen, hylkäsi valitukset ja koulutuslautakunnan päätös jäi voimaan. Koulutuslautakunnalla oli ollut organisaatiouudistukseen perustuva hyväksyttävä syy irtisanomisille. Kunta oli tarjonnut henkilöille työsuhdetta, jonka tehtävät eivät olennaisesti poikenneet aiemmasta.
KHO 18.12.2017 T 6553 Dnro 396/3/16 Kunnallisia koskeva valitus	Turun hallinto-oikeus 7.1.2016 nro 16/0001/1 Hallinto-oikeus kumosi koeaikapurkua koskevat hallintojohtajan ja kaupunginhallituksen päätökset. Kaupunginhallitus jatkovalitti.	Kaupungin hallintojohtaja oli purkanut pysäköinnintarkastajan virkasuhteen koeajalla, Pysäköinnintarkastaja katsoi, että koeaikapurkua ei voinut tehdä, koska koeaikaa ei voitu enää määrätä, koska hän oli hoitanut samoja tehtäviä aikaisemmin määräaikaisessa virkasuhteessa, ja hänelle oli asetettu tällöin kuukauden mittainen koeaika.	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja hallintojohtajan päätös virkasuhteen purkamisesta koeajalla saatettiin voimaa. Toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen siirtyminen merkitsi sellaista muutosta, että henkilölle oli voitu määrätä vielä lisää koeaikaa. Vuosikirjaratkaisu KHO 2017:190
KHO 19.12.2017 206/3/16 Kunnallisia koskeva valitus	Turun hallinto-oikeus 23.12.2015 nro 15/0338/1 Hallinto-oikeus kumosi kunnanvaltuuston päätöksen kuntalaisen valituksesta esteellisen henkilön osallistumisen vuoksi. Kunnanhallitus jatkovalitti.	Kunnanvaltuusto oli päättänyt, että tuulivoimatuiston oikeusvaikutteisen osayleiskaavan laadintaa ei jatketa Esteellisyys valitusperusteena	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja hylkäsi valituksen. Esteellisyttä ei katsottu syntyneen valtuustosalin puutteellisten järjestelyjen vuoksi. Vuosikirjaratkaisu KHO 2017:196

KHO:n ratkaisu	Hallinto-oikeuden ratkaisu	Asia ja valitusperusteet	Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perusteluineen
KHO 12.2.2018 T 560 Dnro 181/3/16 Kunnallisasiaa koskeva valitus	Pohjois-Suomen HAO 16.12.2015 nro 15/0440/1 hylkäsi kuntalaisen tekemän valituksen.	Valtuuston päätös Lisämäärärahan varaamisesta opetusryhmän perustamiseksi osakeyhtiön tiloihin. Valitusperusteena esteellisyys, puutteellinen selvitys sekä tasapuolisuus	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja valtuuston päätökset: esteellisyyskysymys valmisteluvaiheessa kunnanhallituksessa (yhtiöiden keijutus) Vuosikirjaratkaisu KHO 2018:24
KHO 16.2.2018 T 673 4349/3/16 Kunnallisasiaa koskeva valitus.	Helsingin hallinto-oikeus 8.11.2016 nro 16/0877/2 Osa yhtiöiden valituksista jätettiin tutkimatta ja osa tutkittiin ja hylättiin.	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS)/Hyvinkään sairaanhoitoalueen lautakunta päätti ottaa kuntien siirtokuljetukset omaksi toiminnaksi ja tähän liittyvät muut ratkaisut. Valitusperusteena oli kielletyn valtiontuen mahdollisuus.	Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä valituksen tutkimatta jättämisen osalta eikä tutkinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia vaatimuksia. Päätös kumottiin virheellisessä järjestyksessä syntyneenä siltä osin kuin HUS/hyvinkään sairaanhoitoalueen johtaja oli alueen kuntien valtuuttamana valtuutettu sopimaan kuntien järjestämisvastuulla olevien kiireettömien potilassiirtojen ottamisesta HUS-Logistikka -liikelaitoksen hoidettavaksi. Kielletyn valtiontuen mahdollisuutta ei ollut riittävästi selvitetty. Vuosikirjaratkaisu KHO 2018:29
KHO 23.3.2018 T 1369 Dnro 1427/3/15 Hallintoriita-asiaa koskeva valitus	Hämeenlinnan hallinto-oikeus 8.4.2015 nro 15/0287/3 Haettiin muutosta valituksena, mutta katsottiin hallintoriita-asiaksi. Hallinto-oikeus velvoitti koulutuskonsernin sijaan tulleen kaupungin suorittamaan toiselle kaupungille vaaditut 220 280,17 euroa. Veloitettu kaupunki valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.	Koulutuskonsernin kuntayhtymän jäsenkunnat yhtä kaupunkia lukuun ottamatta allekirjoittivat kuntayhtymän purkamissopimuksen ja tehtävät siirrettiin uuden kunnallisen yhteistoiminta-alueen isäntäkunnalle. Kyse oli siitä, oliko yhdellä jäsenkunnalla, joka ei allekirjoittanut purkamissopimusta, oikeus saada peruspääoma takaisin kuntayhtymästä eroamisen perusteella	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja vapautti kaupungin maksuvelvollisuudesta katsoen, ettei se olisi kuntia koskien tasapuolista. Kaupungin vaatimus nettovarallisuuden jakamista jäsenkunnille olisi saattanut vaarantaa koulutustoiminnan jatkumisen edellytykset ja ammatillisen koulutuksen järjestämisestä saadun taloudellisen voiton jakamista jäsenkunnille, mikä ei ole lainsäädännön tarkoituksena. Kaupunki oli kuitenkin saanut, toisin kuin osuutensa kiinteistöyhtiön osakkeina saaneet kunnat, rahana peruspääomaosuuttaan vastaavan osuuden kuntayhtymän varoista.

KHO:n ratkaisu	Hallinto-oikeuden ratkaisu	Asia ja valitusperusteet	Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perusteluineen
KHO 23.3.2018 T 1419 Dnro 3198/3/15 Valitus palkkaa vastaavaa korvausta koskevassa hallintoriita-asiasa	Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 24.9.2015 nro 15/0589/2 Kyse oli palkkaa vastaavaa korvausta koskevasta hallintoriita-asiasa. Hallinto-oikeus hylkää hakemuksen. Se arvioi kaikille hakemuksessa tarkoitetuilla virkasuhteilla olleen viranhaltijalaissa tarkoitettu peruste. Muutoksenhakija asianosainen.	Hallintoriita-asiana vaadittiin koulutuskuntayhtymältä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 3 §:n 3 momentin perusteella 24 kuukauden palkkaa vastaavaa korvausta virkasuhteiden ketjutuksesta (tuntiotettaja).	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja velvoitti koulutuskuntayhtymän maksamaan henkilöille kuuden kuukauden palkkaa vastaavan korvauksen. Vaatimus hylättiin muilta osin. Ennen pedagogisten opintojen suorittamista, työnantajalla ei ollut velvollisuutta pitää ammatillisten opintojen opettajan virkasuhteeseen otettaessa kelpoisena henkilöä, joka ei ollut suorittanut vaadittuja pedagogisia opintoja. Yhden virkamääräyksen osalta korkein hallinto-oikeus katsoi olleen kysymyksessä sijaisuus ja näin ollen viranhaltijalain mukainen peruste. Kahden virkamääräyksen osalta koulutuskuntayhtymä ei ollut esittänyt sellaista yksilöityä selvitystä, jonka perusteella olisi todettavissa, että perusteena kysymyksessä oleviin määräaikaisiin virkasuhteisiin olisi ollut tilapäinen tarve. Ottaen huomioon asianosaisen virkasuhteen keston, iän, koulutuksen ja mahdollisuudet saada ammatiaan ja koulutustaan vastaavaa työtä, korvaus vahvistettiin vastaamaan kuuden kuukauden palkkaa.
KHO 7.5.2018 T 2125 Dnro 753/3/16 Irtisanomista koskeva kunnallisvalitus	Itä-Suomen hallinto-oikeus 19.2.2016 nro 16/0046/4 Hallinto-oikeus kumosi asianosaisen ja kunnan jäsenen valituksesta sivistyslautakunnan päätökset. Valituksessa hallinto-oikeudelle he totesivat, että osastosihteeri oli jäänyt eläkkeelle vuonna 2013, eikä sivistyslautakunta ole voinut tuon ajankohdan jälkeen irtisanoa häntä. Uusi irtisanomispäätös olisi pitänyt tehdä välittömästi sen jälkeen, kun hallinto-oikeus vuonna 2012 oli kumonnut päätöksen. Kunnanhallitus jatkovalituksessaan vaati hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista ja irtisanomisen perusteiden tutkimista sekä oikeudenkäyntikulujensa korvaamista.	Sivistyslautakunta oli irtisanonut (vuonna 2011) osastosihteerin. Sivistyslautakunta oli hylännyt kunnan jäsenen oikaisuvaatimuksen. Hallinto-oikeus oli (vuonna 2012) oikaisuvaatimuksen tehneen kunnan jäsenen valituksen johdosta kumonnut sivistyslautakunnan päätökset, koska asian käsittelyyn kunnassa oli osallistunut esteellinen henkilö. Korkein hallinto-oikeus (vuonna 2014) oli päätöksellään hylännyt kunnanhallituksen valituksen. Tämän jälkeen vuonna 2014 sivistyslautakunta uudelleen irtisanoi osastosihteerin. Sivistyslautakunta totesi tällä päätöksellä korjanneensa viranhaltijalain 44 §:n 1 momentin mukaisesti päätöksensä. Sivistyslautakunta hylkää asianosaisen ja kunnan jäsenen oikaisuvaatimukset.	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti asian hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi. Virkasuhteen jatkuvuusperiaate ei olisi voimassa niissä tapauksissa, joissa irtisanomista tai purkamista koskeva päätös on kumottu menettelyvirheen perusteella. Jos päätöksen perusteet uudessa päätöksessä ovat samat kuin ensin annettussa ja kumotuksi tulleessa päätöksessä, virkasuhteen katsottaisiin päättyneen ensimmäisen päätöksen mukaisesti. Sillä seikalla, että viranhaltijan virkasuhde oli muulla perusteella päättynyt ennen uuden irtisanomispäätöksen tekemistä, ei ollut vaikutusta viranomaisen mahdollisuuteen tehdä uusi irtisanomispäätös viranhaltijalain 44 §:n perusteella. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asian käsittelyn keston näiden valitusten tutkimista suoraan korkeimmassa hallinto-oikeudessa voitiin pitää perustelluna, mutta koska asianosainen oli vastustanut asian ratkaisemista suoraan korkeimmassa hallinto-oikeudessa, oli asia perusteltua palauttaa hallinto-oikeudelle muiden valitusperusteiden tutkimiseksi ja uudelleen ratkaistavaksi. Vuosikirjaratkaisu KHO 2018:71

KHO:n ratkaisu	Hallinto-oikeuden ratkaisu	Asia ja valitusperusteet	Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perusteluineen
KHO 11.5.2018 T 2202 Dnrot 1994/3/16 ja 6419/3/17 Valitus kunnallisen viranhaltijan virkasuhteen purkamista koeaikana sekä vaatimus oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä	Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 20.5.2016 nro 16/0415/2 Hallinto-oikeus kumosi päätökset, koska johtaja oli ylittänyt toimivaltansa. Korkein hallinto-oikeus oli kunnanhallituksen valituksesta kumonnut hallinto-oikeuden päätöksen ja palauttanut asian hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi katsoen, että päiväkodinjohtajalla oli ollut toimivalta päättää asiasta. Hallinto-oikeus katsoi tämän jälkeen, että purkaminen oli tapahtunut koeajan tarkoitukseen nähten epäsisällisillä perusteilla (työpaikkakiusaaminen). Kunnanhallitus jatkovalitti hallinto-oikeuden ratkaisusta (kaksi kertaa) korkeimpaan hallinto-oikeuteen.	Päiväkodin johtaja oli purkanut lastentarhanopettajan määräaikaisen virkasuhteen koeajalla. Lautakunta oli hylännyt oikaisuvaatimuksen.	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja katsoi (viitaten ratkaisuunsa KHO 2014:2013), että virkasuhteen purkamiselle esitetyt syyt olivat olleet koeajan tarkoitukseen ja luonteeseen nähden asiamukaisia ja riittäviä. Syyt olivat käyneet ilmi riittävällä tarkkuudella niistä asiakirjoista, jotka oli laadittu henkilön kanssa käydyistä neuvotteluista ennen määräaikaisen virkasuhteen purkamista. Valtiokonttori määrittäin maksamaan lastentarhanopettajalle hyvitystä oikeudenkäynnin viivästymisestä 4000 euroa ja määrättiin korvattavaksi valtion varoista hyvitysvaatimuksen esittämisestä aiheutuneet kohtuulliseksi katsotut oikeudenkäyntikulut 930 euroa. Kunnan ja henkilön vaatimukset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa muilta osin hylättiin. Asian käsittelyn ei voitu katsoa viivästyneen sosiaalilautakunnassa eikä hallinto-oikeudessa kummallakaan käsittelykerralla. Asian käsittely oli sen sijaan viivästynyt korkeimmassa hallinto-oikeudessa, eikä henkilön voitu katsoa omilla toimillaan vaikuttaneen käsittelyaikaa pidentävästi. Korkein hallinto-oikeus otti huomioon myös sen, että kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 53 §:n mukaan virkasuhteen purkamista koskeva valitus oli käsiteltävä tuomioistuimessa kiireellisenä.
KHO 28.5.2018 T 2553 Dnro 4184/3/16 Valitus virkasuhteen purkamista koeaikana koskevassa kunnallisasiassa.	Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 2.11.2016 nro 16/0819/2 Hallinto-oikeus katsoi, ettei purkupäätöstä eikä oikaisuvaatimukseen annettua päätöstä ollut perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla. Kunnanhallitus jatkovalittajana. Kunnanhallitus katsoi jatkovalituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle, että kunnanhallitus oli pystynyt purkamaan virkasuhteen, koska henkilön työskentelyssä oli ollut olennaisia puutteita. Kunta myös viittasi aikaisempiin ratkaisuihin KHO 2014:103 ja KHO 2015:115, joissa riittävää oli kuvata purkamisen perustetta sellaisella tavalla ja tasolla, että työnantajan perusteltu tyytymättömyys ja purkamisen perusteen lähtökohtainen hyväksyttävyyden käyvät selville. Näin ollen hallinto-oikeuden ratkaisu poikkesi näiden ratkaisujen periaatteista.	Määräaikainen virkasuhde oli purettu koeaikana. Kunnanhallitus oli ensin kumonnut aikaisemman päätöksensä menettelyvirheen (kuuleminen, perustelun asiantuntemus ja väärä valitusosoitus) vuoksi, mutta myöhemmin tehnyt samanlaisen päätöksen ja hylännyt uuden oikaisuvaatimuksen. Perusteiksi purulle esitettiin osaamisvajaa sekä puutteet esimiestyöskentelyssä. Kunnanjohtaja oli jättänyt päätökseen erivän mielipiteen.	Korkein hallinto-oikeus hylkäsi vaatimuksen suullisen käsittelyn toimittamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen siltä osin kuin hallinto-oikeus oli tutkinut valituksen ja kumonnut kunnanhallituksen päätökset ja muuten hylkäsi sekä viranhaltijan että kunnan oikeudenkäyntikuluvaatimukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

KHO:n ratkaisu	Hallinto-oikeuden ratkaisu	Asia ja valitusperusteet	Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perusteluineen
KHO 4.7.2018 T 3307 Dnro 1821/3/16 Kunnallisasiaa koskeva valitus	Itä-Suomen hallinto-oikeus 4.5.2016 nro 16/0105/4 Virkaalinnassa syrjäytetty asianosainen valitti hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Valituksessa muun muassa vedottiin tasa-arvolakiin ja yhdenvertaisuuslakiin. Ero työkokemuksessa opettajana oli huomattava, lähemmäs 20 vuotta, ja valitulla ei ollut juuri opetuskokemusta lukiosta. Kunta perusteli valintaa muun muassa valmiuksilla digitaalisin opetusmenetelmiin.	Sivistystoimenjohtaja oli valinnut henkilön lukion lehtorin virkaan. Henkilö, jota ei tullut valituksi vaan ensimmäiselle varasijalle, haki oikaisua kasvatus- ja opetuslautakunnalta, joka hylkäsi oikaisuvaatimuksen.	Korkein hallinto-oikeus ei tutkinut valitusta siltä osin kuin valituksessa oli vedottu siihen, että valintamenettelyllä oli mahdollisesti tarkoituksellisesti haluttu suosia virkaan valittua, koska hänen molemmat vanhempansa olivat alueen kouluissa johtavissa asemissa. Korkein hallinto-oikeus tutki muuten asian, ja hallinto-oikeuden, kasvatus- ja opetuslaitakunnan ja sivistystoimenjohtajan päätökset kumottiin. Tutkimatta jättämisen peruste oli se, että valitusperuste oli esitetty vasta valitusajan jälkeen. Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksen ansiovertailun toteuttamisen olleen puutteellinen ja korkein hallinto-oikeus viittasi myös hallintolain 45 §:n 1 momentin perusteluvaiheeseen. Sivistystoimenjohtajan ja lautakunnan päätösten puutteelliseksi jääneiden perustelujen vuoksi asiassa ei voitu arvioida, oliko valintamenettely riittävällä tavalla täyttänyt tasapuolisuuden, puolueettomuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset ja onko sivistystoimenjohtaja tehnyt päätöksensä hänelle kuuluvan harkintavallan rajoissa.
KHO 27.9.2018 T 4415 Dnro 3838/3/16 Valitus palkkaa vastaavaa korvausta koskevassa hallintoriita-asiassa	Itä-Suomen hallinto-oikeus 10.10.2016 nro 16/0210/4 Hallinto-oikeus vaatimukset enemmähti hyläten velvoitti hallintoriita-asiassa kaupungin suorittamaan kahden kuukauden palkkaa vastaavan korvauksen. Kunta valittajana.	Henkilö oli ollut määräaikaisessa virkasuhteessa kolmeen otteeseen ajalla 2009–2014, ja haki viranhaltijalain 3 §:n 3 momentin mukaista 24 kuukauden palkkaa vastaavaa korvausta tuntiopettajan virkasuhteen laittomasta määräaikaisesta ketjuttamisesta.	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen pääasian ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevalta osalta ja tehti hallintoriitahakemus hylättiin. Korkein hallinto-oikeus katsoi tuntiopettajien tehtävien olleen siinä määrin vakiintumattomia, että kaupungilla oli tehtävän luonteen perusteella ollut peruste ottaa henkilö toistuvasti määräaikaisiin virkasuhteisiin. Tulkintaerot liittyivät koulujen yhdistymissuunnitelmien vaikutuksiin ja henkilön opettettavien aineiden kelpoisuuden laajuuteen. Henkilö ei ollut tullut valituksi vuonna 2014 matemaattisten aineiden päätoimiseksi tuntiopettajaksi, koska hänellä oli vain kelpoisuus kemiaan, kun muilla oli kelpoisuus kaikissa opettettavissa aineissa: fysiikka, kemia ja matematiikka.

KHO:n ratkaisu	Hallinto-oikeuden ratkaisu	Asia ja valitusperusteet	Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perusteluineen
KHO 19.11.2018 T 5349 Dnro 4169/3/16 Kunnallisen viranhaltijalain palkan takaisinperintää koskeva valitus	Helsingin hallinto-oikeus 31.10.2016 nro 16/0841/2 Hallinto-oikeus henkilön valituksesta kumosi kaupunginhallituksen sekä henkilöstöpalvelupäällikön päätökset. Hallinto-oikeus katsoi, että vaikka rehtori ei ollut tehnyt palkkahinnitteluluokkaan sijoittamisesta varsinaista valituskelpoista päätöstä, palkan määräämisessä on ollut kyse kunnallisen virkaehtosopimuksen soveltamisesta ja toimivaltaisen viranhaltijan itsenäiseen harkintaan perustuneesta palkan määräytymisestä koskevasta ratkaisusta. Kyse ei sen sijaan ole ollut laissa tarkoitettua selvästä virheestä tai muusta ilmeisestä erehdyksestä. Kaupunginhallitus jatkovalittajana.	Asia ja valitusperusteet Kaupungin henkilöstöpalvelupäällikkö oli joulukuussa 2014 päättänyt, että henkilöltä peritään takaisin aiheuttomasti maksettua palkkaa noin 10 000 euroa vajaan kolmen vuoden ajalta. Kaupungin hallitus hylkäsi oikaisuvaatimuksen. Koulun rehtori oli tulkinut työ- ja virkaehtosopimusta virheellisesti siten, että henkilö tuli sijoitetuksi ylemmän korkeakoulututkinnon mukaiseen palkkahinnittelukohtaan. Henkilön maisterin tutkinto oli ulkomailta, joten rehtorin olisi pitänyt pyytää henkilöä rinnastamispäätös ulkomaisen tutkinnon osalta. Oikea hinnittelukohta olisi ollut muun tutkinnon kohta. Lisäksi henkilö oli saanut jo aikaisemmin kielteisen rinnastamispäätöksen, joten edellytyksiä luottamuksen suojaamiseenkaan ei katsottu olevan.	Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perusteluineen Korkein hallinto-oikeus tutki asian, hallinto-oikeuden päätös kumottiin kaupunginhallituksen valituksesta ja henkilön hallinto-oikeudelle tekemä valitus hylättiin. Voimaan jäi kaupungin henkilöstöpalvelupäällikön päätös joulukuulta 2014. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että palkanmaksu ei ollut perustunut rehtorin toimivaltaisena viranomaisena tekemään lainvoimaiseen hallintopäätökseen, jossa palkkahinnittelun soveltamisen edellytyksiä olisi nimenomaisesti tutkittu ja harkittu, vaan siihen, että rehtorille oli syntynyt virheellinen käsitys siitä, että henkilöllä oli ylemmän korkeakoulututkinnon mukaisen palkkahinnittelukohdan soveltamisen edellytyksenä oleva korkeakoulututkinto. Lisäksi korkein hallinto-oikeus otti huomioon henkilön oman menettelyn asiassa, ja että perintä oli päätetty toteuttaa kuukausittain vasta elokuun 2018 palkanmaksusta lähtien (liittyen perhevapaisiin). Henkilölle virkaehtosopimuksen vastaisesti suoritettua palkan takaisin perimistä ei voitu pitää myöskään kohtuuttomana.
KHO 27.11.2018 T 5590 Dnro 5674/3/17 Kunnallisasiaa koskeva valitus	Turun hallinto-oikeus 26.10.2017 nro 17/0301/1 Hallinto-oikeus oli yksityishenkilön valituksesta kumonnut kunnanvaltuuston päätöksen. Valituksessa oli vaadittu kunnanvaltuuston päätöstä kumottavaksi sillä perusteella, että päätös oli kunnan hallintosäännön vastainen ja siten lainvastainen. Uuden hallintosäännön mukaan kunnassa oli käytössä valiokuntamalli. Hallinto-oikeus totesi hallintosäännön määräyksen siitä, että lautakuntien jäsenet ja varajäsenet valitaan ensisijaisesti valtuutettujen ja varavaltuutettujen keskuudesta, olevan osin tulkinvarainen. Määräyksen se kuitenkin katsoi tarkoittavan yleisesti ottaen sitä, että valtuutetut ja varavaltuutetut tulee lautakuntapaikkoja täytettäessä asettaa etusijalle sellaisiin henkilöihin nähden, jotka eivät ole joko valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Vaalissa oli jätetty valitsematta siinä ehdolla ollut varavaltuutettu.	Kunnanvaltuusto oli valinnut yhteisöllisyyslautakuntaan toimikaudeksi 2017–2021 seitsemän jäsentä ja kullekin heistä henkilökohtaisen varajäsenen sekä valinnut jäseniksi valituista puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.	Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja hylkäsi valituksen. Korkein hallinto-oikeus tulkitsi kunnan hallintosääntöä siten, että määräys ei edellyttänyt, että lautakunnan jäsenet ja varajäsenet valittaisiin vain valtuutettujen ja varavaltuutettujen keskuudesta. Lyhyt ratkaisuseloste.

Liite 2: Maakuntien tehtävät ja kunnille jäävät tehtävät (HE 15/2017 vp)

Maakunnan nk. erityinen toimiala (maakuntalakiuonnos 6 § 1 mom.)	Maakunnan nk. rajoitettu yleinen toimiala (maakuntalakiuonnos 6 § 2 mom.)	Kuntiin jäävät tehtävät
<p>1) sosiaali- ja terveydenhuolto ehkäisevät sosiaali- ja terveyspalvelut kuten esimerkiksi äitiys- ja lastenneuvolapalvelut, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto sekä iäkkäille henkilöille suunnatut neuvontapalvelut ja ennaltaehkäisevät kotikäynnit</p> <p>ehkäisevä toimeentulotuki ja asumisen tuki, sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu ohjaus ja neuvonta, ravitsemus- ja liikuntaneuvonta, tupakasta vieroitukseen liittyvät yksilökohtaiset toimenpiteet ja asiakkaan tai potilaan alkoholin riskikäyttöön puuttuminen</p> <p>2) hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön päihdetyön asiantuntijatuki kunnille ehkäisevän päihdetyön ohjaustehtävä siirtyy aluehallintovirastoilta maakunnille</p>	<p>1) liikennepalveluiden maakunnallinen kehittäminen ja järjestäminen sekä julkisen henkilöliikenteen suunnittelu ja järjestäminen samoin kuin sitä koskevat valtionavustustehtävät</p> <p>2) saaristoliiikenteen suunnittelu ja järjestämisen hoitaminen saariston yhteysalusliikenteen suunnittelu ja järjestäminen sekä yksityisteiden losseja ja lauttapaikkoja koskevat avustustehtävät</p> <p>3) maakunta voisi hoitaa kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemällään sopimuksella maakunnan hoidettaviksi kunnista siirretyt, maakunnan 1 momentissa tarkoitettuihin tehtäviä loihin liittyvät tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen</p> <p>4) maa kunta voisi hoitaa kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemällään sopimuksella maakunnan hoidettaviksi kunnista siirretyt rakennusvalvonnan ja ympäristötoimen järjestämisen tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen</p> <p>5) maakunnan tehtäviin liittyvien kansainvälisten ja Euroopan unionin asioiden ja yhteyksien hoitaminen</p>	<p>Kuntiin jäävät tehtävät</p> <p>1) osaamisen ja sivistyksen edistäminen varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus</p> <p>2) terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen mm. kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden sekä niihin vaikuttavien tekijöiden seuraaminen väestöryhmittäin sekä raportointi valtuustolle vuosittain opiskeluhoitoon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestäminen</p> <p>3) liikunta-, kulttuuri- ja muut vapaa-ajan palvelut liikuntapalvelut sekä taide- ja kulttuuripalvelut</p> <p>4) nuorisotoimi nuorisopalvelut</p> <p>5) paikallinen elinkeinopolitiikka yrityksneuvonta, kehittämishankkeet, yritystontit ja alueen markkinointi</p>
<p>3) alueellinen alkoholihallinto alueellisen alkoholiavunnon siirto aluehallintovirastoista maakuntiin</p>		
<p>4) pelastustoimi pelastustoimen järjestäminen osoitetaan viiden yliopistolista sairaalaa ylläpitävän maakunnan tehtäväksi maakuntien yhteistyöalueittain</p>		
<p>5) terveydensuojelu, tupakkavalvonta, elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut maakunnalle siirtyisivät erilaiset ympäristöterveydenhuollon tehtävät kuten nikotiinivalmisteiden myyntilupien myöntäminen ja myynnin valvonta sekä eläinlääkintähuoltolakiin perustuva peruseläinlääkäripalvelun ja kiireellisen eläinlääkärinavun järjestämisvastuu</p>		

Maakunnan nk. erityinen toimiala (maakuntalakiuonnos 6 § 1 mom.)	Maakunnan nk. rajoitettu yleinen toimiala (maakuntalakiuonnos 6 § 2 mom.)	Kuntiin jäävät tehtävät
6) maatalous ja maaseudun kehittäminen viljeilytuet, hanke- ja yritystuet, maatalouden rakennetuet, maaseudun kehittämisohjelmien hallinnointi, kolttalain mukaiset tehtävät, poro- ja luontaiselinkeinot sekä maatalouden luopumistuki		6) maankäyttö, rakentaminen ja kaupunkisuunnittelu maapoliittikka, kaavoitus ja maankäytön suunnittelu tieverkkojen rakentaminen ja ylläpito
7) maataloustuotteiden markkinajärjestelyt, maatalouden tuotantopanosien turvallisuus, laatu ja käyttö sekä kasvinterveysten valvonta maatalouden interventiovarastointiin ja kaupan pitämisen vaatimuksiin liittyvät valvontatehtävät Elintarviketurvallisuusvirastoa tai Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa avustavat, lain-säädännön noudattamisen valvontaa koskevat tehtävät sekä kasvintuhojien leviämisen estämiseen tähtäävät toimenpiteet eräät rekisterien pitoon, suunnitelmien laatimiseen sekä pakkokeinojen käyttöön liittyvät tehtävät		
8) kalatalous ja vesitalous kalatalouden tehtäviin kuuluu valvonta-, suunnittelu-, kehittämis-, edistämis- ja muita hallintotehtäviä vesitaloustehtäviin kuuluu esimerkiksi tulvariskien hallintaan tai vesienhoitoon tai merenhoitoon sekä kalatalouteen ja elinkeinojen edistämiseen kuuluvat tehtävät sekä vesilain kalatalousmaksuun ja kalataloussuunnitelmiin sekä padotus- ja juoksuuselvitykseen liittyvät tehtävät		
9) aluekehittämisviranomaisen tehtävät, alueen, sen elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen, näihin liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen, kulttuurin edistäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotoutumisen edistäminen aluekehittämiseen liittyy alueen kehittämistä koskevien erilaisten strategioiden, suunnitelmien ja ohjelmien laatiminen ja näiden toimeenpääntö sekä alueen kansallisen aluepolitiikan ja Euroopan unionin alueita koskevien linjausten ja toimien yhteensovittaminen innovaatioympäristöjen kehittäminen tiivissä yhteistyössä kansallisten toimijoiden kanssa koulutuksella ja osaamisen kehittämällä tarkoitetaan maakunnassa erityisesti elinikäistä ohjausta ja elinikäisen ohjauksen palveluiden koordinoitua; koulutuksen ja osaamisen kehittämiseen kuuluu esimerkiksi työvoimakoulutus kulttuurin edistämiseksi tarkoitetaan aineettoman tuotannon, luovan talouden ja kulttuurimatkailun edistämistä maakunnassa yritys-, työ- ja elinkeinopalveluiden yhdistäminen maakuntaudistuksen yhteydessä julkiseksi kasvu- ja palveluluiksi		
10) alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu		
11) maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus maakuntasuunnitelman ja maakunta-kaavan laatiminen ja hyväksyminen		

Maakunnan nk. erityinen toimiala (maakuntalakiuonnos 6 § 1 mom.)	Maakunnan nk. rajoitettu yleinen toimiala (maakuntalakiuonnos 6 § 2 mom.)	Kuntiin jäävät tehtävät
<p>12) kuntien alueiden käytön suunnittelu ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen kuntakaavoituksen edistämiseksi maakunnan tehtävänä olisi tarjota alueen kunnille asiantuntija-apua ja ajankohtaiskoulutusta sekä osallistua ennakkoliseen viranomaisyhteistyöhön ja kaavoitustoimen kehittämishankkeisiin</p> <p>rakennusvalvonnan järjestämisen osalta maakunnan tehtäviin kuuluisi asiantuntija-avun tarjoaminen, ajankohtaiskoulutuksen järjestäminen sekä muun muassa rakennusvalvontojen yhteistyö- ja kehittämishankkeisiin osallistuminen</p>		
<p>13) luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen ja kulttuuriympäristön hoito</p> <p>luonnon monimuotoisuuden suojelun edistämistehtävät kuten vapaaehtoisuuteen perustuva luonnon suojelun edistäminen, etenkin metsien ja soiden suojelutilanteen parantaminen viestinnällä, neuvonnalla ja maanomistajien yhteistoiminnan edistämällä sekä luonnon suojelualueiden perustamiseen ja tähtäällä hanketoiminnalla</p> <p>tiedon ja tietoisuuden lisääminen kulttuuriympäristöistä, niiden kestävän hoidon ja käytön edistäminen, alan toimijoiden yhteistyön edistäminen maakunnassa sekä kulttuuriympäristöjen tilan ja kehityksen seuraaminen</p>		
<p>14) liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö ja toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun</p> <p>liikennejärjestelmän toimivuudesta vastaamisen osalta maakunnan tehtäviin kuuluisi esimerkiksi tehdä oman alueensa liikenneturvallisuussuunnitelmaa</p> <p>tie- ja liikenneolojen osalta tehtävään kuuluisivat toimintaympäristön seuranta sekä tiestö- ja liikennetietojen ylläpito ja seuranta</p> <p>tietojen tuottaminen liikennemääristä, asukkaiden ja elinkeinoelämän tarpeista valtakunnalliseen tietojärjestelmään</p>		
<p>15) yksityisteitä ja liikkuksen ohjausta koskevia valtionavustustehtävät</p>		
<p>16) vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyyn liittyvät valvontatehtävät</p>		
<p>17) alueellisen liikuntaneuvoston asettaminen yhteistyössä muiden maakuntien kanssa sekä liikunnan edistäminen maakunnassa alueellisen liikuntaneuvoston toiminnan kautta sekä ulkoilureittitehtävät</p>		
<p>18) maakunnallisen identiteetin edistäminen alueella yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa</p>		
<p>19) kulttuurien koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamista</p>		

Maakunnan nk. erityinen toimiala (maakuntalakiuonnos 6 § 1 mom.)	Maakunnan nk. rajoitettu yleinen toimiala (maakuntalakiuonnos 6 § 2 mom.)	Kuntiin jäävät tehtävät
<p>20) vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta vesihuoltoon liittyvinä tehtävinä maakunnat hoitaisivat vesihuollon alueellisen ja strategisen suunnittelu- ja edistämistehtävän, vesihuoltolain mukaisen valvontaviranomaisen tehtävän sekä tehtävän edistää lain tavoitteiden toteutumista asiantuntijajohdoksella ja muilla valvontaviranomaisen käytössä olevilla keinoilla maakunnan alueellisiin luonnonvaratehtäviin lukeutuisivat muun muassa kalatalouden ja vesitalouden tehtävät sekä laissa vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta (1709/2015) säädetty valvontatehtävät ja päätökset nopeiden hävittämistoimenpiteiden toteuttamisesta</p>		
<p>21) vesien ja merensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettujen vesienhoidon ja merenhoidon alueellisten tehtävien siirtyminen maakuntiin</p>		
<p>22) ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietouden parantaminen</p>		
<p>23) maakunnan varautuminen ja alueellisen varautumisen yhteensovittaminen maakunnan omaan varautumiseen sisältyy sen järjestämis- ja tuottamisvastuulla olevien tehtävien ja toimintojen varautumisesta huolehtiminen, muun muassa valmiussuunnittelu, materiaallinen varautuminen, henkilöstön koulutus sekä muut toimintakyvyn turvaamiseksi tarvittavat etukäteisvalmistelut</p>		
<p>24) maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen järjestäminen sekä poronhoitajien sijaisavun kustannusten korvaaminen maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen järjestäminen ja lomituksen paikallisviranomaistehtävät poronhoitajien sijaisavun hakeminen ja myöntäminen</p>		
<p>25) alueelliset romansiasain neuvottelukuntia ja romansiasioita koskevat tehtävät</p>		
<p>26) yhteispalveluiden alueellinen järjestäminen ja kehittäminen alueellisten yhteispalveluiden järjestäminen ja kehittäminen kuten tehtävä huolehtia siitä, että digitaaliseen asiointiin toteutetaan yksi palvelukanava, sekä tehtävä huolehtia yhteisten palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta kuntien kanssa silloin, kun maakunnalla ja kunnalla lain mukaan voi olla yhteisiä palveluita</p>		

Liite 3: Saatekirje kunnille ja kuntayhtymille osoitettuun kyselyyn.

Arvoisa kunnan / kuntayhtymän edustaja,

KUNTIEN JA MAAKUNTIEN MUUTOKSENHAKUJÄRJESTELMIEN KEHITTÄMISTARPEITA KOSKEVA SELVITYS

Tämä kysely liittyy kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmän kehittämistarpeita koskevaan valtioneuvoston kanslian hankkeeseen (Vnk/1130/48/2018), jossa toimimme tutkijoina. Hankkeen tavoitteena on selvittää lainsäädännön kehittämistarpeita erityisesti oikaisuvaatimusten määrästä ja oikaisuvaatimusmenettelyn käytännön toimivuudesta, hallinto- ja kunnallisvalituksen määrästä ja valituslajista sekä valituslupajärjestelmän käyttöalasta.

Yhtenä osana selvitystä lähetämme ohessa kohdennetun kyselyn valituille kunnille ja kuntayhtymille. Kunniksi on valittu ensisijaisesti Kuntaliiton koordinoimien Arttu-tutkimusohjelmien kuntia.

Kyselyyn sisältyy kysymyksiä määrällisistä tiedoista esimerkiksi oikaisuvaatimusten ja valitusten käsittelymäärästä. Toivomme teidän vastaavan niiltä osin, joista kunnassanne/kuntayhtymässänne on tietoa.

Tämän kyselyn tulokset tulevat muodostamaan yhden pohjan raportissa annettaville suosituksille lainsäädännön kehittämiseksi. Selvitysraportti julkaistaan keväällä 2019.

Vastauksia ei voida yhdistää yksittäiseen kuntaan/kuntayhtymään eikä vastauksia luovuteta sellaisenaan tutkimuksen tilaajalle. Vastauksen voi tallentaa ja siihen voi halutessaan palata vielä myöhemmin ennen lähettämistä.

Pyydämme teitä ystävällisesti vastaamaan alla olevan linkin kautta kysymyksiin.

Linkki Webropol-kyselyyn: <https://link.webpolsurveys.com/S/F7C40549B66C9C6F>

Toivomme vastaustanne kyselyyn marraskuun 30. päivään mennessä.

Kiitokset vastauksestanne!

Kirsi Kuusikko
Professori, OTT

Mirva Lohiniva-Kerkelä
Apulaisprofessori, OTT

Mikko Lindroos
Tutkija, OTT

Tarvittaessa lisätietoja:

Kirsi Kuusikko

Puh: 040 484 4019

kirsi.kuusikko@ulapland.fi

Tarvittaessa lisätietoja kyselyn teknisestä toteutuksesta:

Mikko Lindroos

Puh: 040 484 4030

mikko.lindroos@ulapland.fi

Liite 4. Taulukot

- Taulukko 1. Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen keskeiset erot.
- Taulukko 2. Yleinen kunnallishallinto.
- Taulukko 3. Henkilöstöhallinto.
- Taulukko 4. Maankäyttö ja rakentaminen sekä ympäristökysymykset – eräitä keskeisiä asiaryhmiä kunnallishallinnon näkökulmasta.
- Taulukko 5. Sosiaali- ja terveydenhuolto.
- Taulukko 6. Opetus- ja sivistystoimi.
- Taulukko 7. Muita kuntien ratkaisuja.
- Taulukko 8. Maakuntien päätöksenteko – keskeisten asiaryhmien muutoksenhaku.
- Taulukko 9. Kunnallisasiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2014–2018.
- Taulukko 10. Ratkaistut kunnallisasiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa asiaryhmittäin 2015–2018.
- Taulukko 11. Tehokkaat (kumotut sekä kumotut ja palautetut) kunnallisvalitukset korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä tilastollisesti vuosina 2017 ja 2018.
- Taulukko 12. Kuntalain 5 luvun asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot.
- Taulukko 13. Norjan ja Skotlannin asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinot.
- Taulukko 14. Skotlannin muutoksenhakumekanismit pääpiirteittäin.

LÄHTEET

- Amnell-Holzehäuser, Elina*: Kuntalaisen aloiteoikeus: aloiteoikeuden sääntely ja aloitteet käytännössä. Maisteritutkielma. Lapin yliopisto. Oikeustieteiden tiedekunta. Hallinto-oikeus 2015.
- Arttu1 ja Arttu2 –tutkimusohjelmat. Suomen Kuntaliitto. Saatavissa <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/arttu2-tutkimusohjelma>.
- Bailey, S.H., Jones, B. L., Mowbray, A. R.*: Cases and Materials on Administrative Law. Sweet & Maxwell. London 1997.
- David, René*: Nykyaajan suuret oikeusjärjestelmät. Jälkimmäinen nide. Suomen lakimiesliiton kirjasarja N:o 88. Suomen lakimiesliiton kustannus Oy. Helsinki 1986.
- de Godzinsky, Virve-Maria – Aaltonen, Mikko*: Koettu oikeudenmukaisuus hallintoprosessissa 2013. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 121. Helsinki 2013.
- Dunleavy, P.; Loughlin, M.; Margetts, H.; Bastow, S.; Tinkler, J.; Pearce, O. & Bartholomeou, P.* (2005). *Citizen redress: what citizens can do if things go wrong in the public services* [online]. London: LSE Research Online. National Audit Office. Report by the comptroller and auditor general. 9 March 2005. Luettavissa esim. osoitteessa: http://eprints.lse.ac.uk/595/1/cover-NAO_1.pdf.
- Eckhoff, Torstein – Smith, Eivind*: Forvaltningsrett. 9. utgave. Universitetsforlaget 2010.
- Erich, Rafael*: Suomen valtio-oikeus I. Tietosanakirja-osakeyhtiö. Helsinki 1924.
- Ervasti, Kaijus – de Godzinsky, Virve-Maria*: Koettu oikeudenmukaisuus tuomioistuimissa, Lakimies 2/2014, s. 175-195.
- Euroopan neuvoston maaraportti. Local and Regional Democracy in Norway. Recommendation 374. 2015. H 314/08. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto oikaisuvaatimustoimikunnan välimietintöön KM 2007:1.
- Halila, Leena – Aer, Janne*: Oikaisumenettely hallinnossa. 1. painos. Sanoma Pro Oy. Helsinki 2011.
- Halila, Leena – Aer, Janne*: Oikaisumenettely hallinnossa. 2. painos. Sanoma Pro Oy. Helsinki 2014.
- Halila, Leena*: Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaun rajoittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Defensor Legis 1/2013, s. 92-97. (Halila 2013a)
- Halila, Leena*: Valituslupa hallintolainkäytössä – järjestelmän taustaa ja tulevaisuuden suuntaviivoja. Defensor Legis 6/2013, s. 967-984 (Halila 2013b).
- Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki*: Hallintolainkäyttölaki. Kauppakaari Oy. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1997.
- Hallintotuomioistuinten yhteinen toimintakertomus 2017.
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka*: Kuntalaki. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. Juva 1995.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 8. uudistettu painos. Talentum Oyj. Helsinki 2012.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 9. uudistettu painos. Talentum Oyj. Helsinki 2015.
- HaVM 13/2005 vp – HE 112/2004 vp, HE 5/2005 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi. Hallituksen esityksestä eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi annetun hallituksen esityksen (112/2004 vp) täydentämiseksi.
- HaVM 3/2010 vp – HE 226/2009 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HaVM 17/2016 vp – HE 90/2016 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.
- HaVL 3/2018 vp – HE 15/2017 vp ja HE 57/2017 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi sekä hallituksen esityksestä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta.
- HE 216/1991 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.
- HE 122/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi verolain muuttamisesta.
- HE 143/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.
- HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

- HE 271/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 110/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 114/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 166/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain 49 §:n muuttamiseksi.
- HE 91/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valitusta hovioikeuteen ja valitusasian käsittelyä hovioikeudessa koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten muuttamisesta.
- xxHE 196/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.
- HE 205/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 § ja 18 §:n vai 16 § muuttamisesta.
- HE 28/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 112/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräksi hallintolainkäyttöä koskevaksi lainsäädännön muutoksiksi.
- HE 5/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi annetun hallituksen esityksen (HE 112/2004 vp) täydentämisestä.
- HE 53/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta.
- HE 83/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulosottoaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 81/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eläinlääkintähuoltolaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 226/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 199/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 223/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 50/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.
- HE 214/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 218/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 4/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäymiskaaren 2 luvun ja käräjäoikeuslain 6 §:n muuttamisesta.
- HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 185/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.
- HE 245/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 358/2014 vp. Hallituksen esitys toimeentulotukilain muutoksesta.
- HE 29/2015 vp. Hallituksen esitys tuomioistuinmaksulaiksi.
- HE 114/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 7/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 15/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tupakkalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 58/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tupakkalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2016 vp) täydentämiseksi.
- HE 90/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.
- HE 205/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatustulain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.
- HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen tekemiseksi.
- HE 43/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.
- HE 103/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 147/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistielaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- HE 11/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistieläiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 147/2017 vp) täydentämisestä.
- HE 14/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 16/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (Valinnanvapauslaki).
- HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 40/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 41/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lukiolaiksi sekä laeiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 154/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 227/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta (ns. irtisanomislaki).
- HE 269/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 310/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista.
- Heini, Anniina – Hokkanen, Liisa – Kontu, Katariina – Kunttu, Katriina – Lindroos, Nelli – Ronimus, Heli:* Osallisuus vammaissosiaalityössä on yhteistyötä – asiakkaiden kokemuksia. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B. Tutkimusraportteja ja selvityksiä 2019.
- Henrichsen, Carsten:* Dansk kommunalret. Grundtræk af den kommunale styrelseslovgivning. 1. udgave. Ex Tuto Publishing 2015.
- Hermanson, Robert – Kaira, Kaarlo:* Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. 3. uudistettu painos. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 54. WSOY. Helsinki 1952.
- Hirvonen, Hanne:* Automatisoitu päätöksenteko julkisella sektorilla. Oikeus 2018 (47):3, s. 302-310.
- Hirvonen, Kalervo – Mäkinen, Eija:* Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely. Edita Publishing Oy. Helsinki 2006.
- Holopainen, Heikki – Huttunen, Kimmo – Malin, Kimmo ja Partinen, Hanna:* Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Helsinki 2013. <https://www.ym.fi/download/noname/%7B389268AA-3527-439A-8951-2A95CE0B91D5%7D/56412>.
- Hämeenlinnan hallinto-oikeuden vuosikertomus 2016.
- Johannessen, Marius* 2010: Genres of Participation in Social Networking Systems: A Study of the 2009 Norwegian Parliamentary Election. Teoksessa Tambouris E., Macintosh A., Glassey O. (toim.) Electronic Participation. ePart 2010. Lecture Notes in Computer Science, vol 6229. Springer, Berlin, Heidelberg.
- Jukarainen, Heikki – Sahla, Anja:* Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys 2003.
- Jyräntä, Antero – Husa, Jaakko:* Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus. Hämeenlinna 2012.
- Jäske, Maija:* Democratic innovations in Finnish local politics: essays on the varieties, causes and consequences of mechanisms for direct citizen participation. Turun yliopisto 2019.
- K 16/2018 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017. Tampere 2018.
- Karvonen-Kälkäjä, Anja:* Unohtuuko vanhus? Oikeustieteellinen tutkimus hallintosopimuksen asianosaissuh-teista vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta. Vanhustyön keskusliiton tutkimuksia 1/2012. Sastamala 2012.
- Kirkkonummen rakennus- ja ympäristölautakunnan kokouspöytäkirja 17.10.2017. Saatavilla: [http://kirkkonummi.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Rakennus_ja_ympaumlrstoumlautakunta/Kokous_17102017/Rakennusvalvontamaksun_maaraamista_koske\(1527\)](http://kirkkonummi.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Rakennus_ja_ympaumlrstoumlautakunta/Kokous_17102017/Rakennusvalvontamaksun_maaraamista_koske(1527)).
- KM 1973:114. Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö. Komiteamietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1973.
- KM 1981:64. Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö. Komiteamietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1982.
- KM 1985:45. Hallintolainkäyttökomitean mietintö. Komiteamietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1985.
- KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö. Komiteamietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1992.
- KM 1992:7. Verotuksen oikeussuojatoimikunnan mietintö. Komiteamietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1992.
- KM 1993:33. Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö. Komiteamietintö. Sisäasiainministeriö. Helsinki 1993.
- KM 2001:9. Toimeentuloturvan muutoksenhaku. Komiteamietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 2001.
- KM 2003:3 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Komiteamietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 2003.
- KM 2007:1. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona: Oikaisuvaatimustoimikunnan välimietintö. Komiteamietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 2007.
- KM 2008:4. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona. Komiteamietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 2008.
- Korkein hallinto-oikeus. Vuosikertomus 2017. https://www.kho.fi/material/attachments/kho/vuosikertomukset/x57sBmUz9/KHO_vuosikertomus_2017_suomi.pdf.

- Koskinen, Seppo – Kuusikko, Kirsi:* Viranhaltijan saaman varoituksen valituskelvottomuus – kestävä ratkaisuko? Teoksessa Helenelund, Jan-Erik/Luoto, Ilpo/Mäntylä, Niina/Siikavirta, Kristian (Toim./red.): Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentligt – privat; i hurudana strukturer? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Acta Wasaensia 265. Oikeustiede 11. Julkisoikeus. Vaasa 2012, s. 309–334.
- Kulla, Heikki:* Hallintomenettelyn perusteet. Talentum Oyj. Helsinki 2012.
- Kuntalaiset keskiöön: Työkalupakki kuntalaisten osallistumiseksi palvelujen kehittämiseen ja päätöksentekoon. Suomen Kuntaliitto 2015.
- Kuntaliitto: Kuntalaisten osallistuminen. Saatavilla <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/demokratia-ja-hallinto/demokratia-ja-osallisuus/kuntalaisten-osallistuminen>. Luettu 7.1.2019.
- Kuusikko, Kirsi:* Erityisen tuen moninaiset muutoksenhakutiet – toteutuuko lapsen etu? KHO 2013:162 ja KHO 2014:47. Lakimies 6/2014, s. 881–889. (Kuusikko 2014a)
- Kuusikko, Kirsi:* Esteellisyys hallinnossa. Alma Talent. Helsinki 2018.
- Kuusikko, Kirsi:* Hallintolaki markkinaoikeuden ratkaisukäytännössä. Edilex 2017/45.
- Kuusikko, Kirsi:* Hyvitysesitykset oikeusasiamiehen toimintamuotona. Lakimies 1/2014, s. 3–22. (Kuusikko 2014b)
- Kuusikko, Kirsi:* Matkailuelinkeinon viranomaisvalvonta – erityisesti toiminnan ennakoitavuuden näkökulmasta. – Lohiniva-Kerkelä, Mirva (toim.): Matkailuoikeus. Lapin yliopistokustannus 2012.
- Kuusikko, Kirsi:* Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalainen lakimiesyhdistyksen julkaisu E-sarja n:o 22. Helsinki 2011.
- Kuusikko, Kirsi:* Oikeustapauskommentti (KHO 23.1.2013/266, KHO 2013:12). Kunnallisia – Valitusoikeus – Asianosainen – Ulkokuntalainen – Tarjouskilpailu – Tarjouksen tekijä. Defensor Legis N:o 2/2013, s. 274–284.
- Kuusikko, Kirsi:* Valituskelpoisuuden epääminen kunnallisen muutoksenhaun rajoituskeinona. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2009, s. 195–203.
- Kuusikko, Kirsi:* Valitusoikeuden toteutuminen viranomais- ja asianosaissuhteissa: eräitä oikeuskäytännön esimerkkejä. Teoksessa Haavisto, Risto (toim.): Jyrki Virolaisen juhlakirja. Matkalla pohjoiseen. Rovaniemi 2003, s. 231–258.
- Kuusikoski, Reino – Hannus, Arno:* Kunnallislaki. 6. painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu B-sarja N:o 39. Porvoo 1969.
- Kuusikoski, Reino:* Kunnallislaki. 4. täydennetty painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu B-sarja. N:o 39. Porvoo 1960.
- Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo:* Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos 2006.
- LaVL 26/2009 vp – HE 226/2009 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- LaVL14/2017 – HE 43/2017 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.
- LaVL 12/2018 vp – HE 16/2018 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- LaVM 26/2014 vp – HE 230/2014 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.
- LaVM 28/2014 vp – HE 224/2014 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimikisteristä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- LaVM 18/2018 vp – HE 29/2018 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- LAVO 1/1979. Risto, Ahti – Kandolin, Salme – Vuorinen, Jarmo: Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979. Helsinki 1979.
- Leemann, L. & Hämäläinen, R.-M.* (2015). Asiakasosallisuus. Sosiaalisen osallisuuden edistämisen koordinaatiohanke (Sokra). Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavilla www.thl.fi/sokra. Lapin yliopisto, THL, Espoo, Eksote, Rovaniemi, Eteva, Invalidiliitto ja Kynnys ovat toteuttamassa ESR-hankerahoituksella 1.9.2016–31.8.2019 yhteishanketta, joka keskittyy vammaisten henkilöiden osallisuuden edistämiseen: Osallisuuden varmistaminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen vammaissosiaalityön asiakasprosessissa (VamO): <https://www.ulapland.fi/FI/Kotisivut/VamO-hanke/Hankkeen-toimijat>.
- Liljeström, Marita.* Tuomioistuimetko arvioimaan sairaanhoitoa koskevia ratkaisuja. Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta. Helsinki 1998, s. 121–140.
- Luoto, Ilpo:* Hallintoasian esittely. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2000.
- Maakunta- ja sote-uudistuksen lainsäädäntö. Tiivistelmä lakiesitysten keskeisistä asioista. Maakunta- ja sote-uudistus. Valtioneuvosto 8.3.2018. https://alueuudistus.fi/documents/1477425/7168024/11+Tiivistelmä+maakunta-+ja+sote-uudistuksen+keskeisistä+lakiesityksistä_3_2018.pdf/b4cb6e1a-e55f-47ac-b089-4df2a9782031/11+Tiivistelmä+maakunta-+ja+sote-uudistuksen+keskeisistä+lakiesityksistä_3_2018.pdf.pdf.

- Malin, Kimmo:* Muutoksenhaku kaava-asioissa. Hallintotuomioistuimet 2003-2006. Ympäristöministeriön raportteja 9/2008. Helsinki 2008. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/41501/YMra9_2008_Muutoksenhaku_kaava-asioissa.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- Malin, Kimmo:* Valituslupajärjestelmän laajentamismahdollisuuksista ympäristöasioissa. Taustaselvitys ympäristöministeriölle 8.3.2015. <http://www.ym.fi/download/noname/%7B8F84BF41-D11B-4E0A-A659-E4C-25956C77C%7D/107658>
- Manner, Arja:* Valituslupajärjestelmän kehittämisestä hallintolainkäytössä. Hallintolainkäytön kehittämistarpeita, Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:4.
- McFadzean, Dale:* Scottish Legal System. Teoksessa: Scots Law for Students: An Introduction, toim. McFadzean, Dale. Dundee University Press 2006, s. 25–40.
- Merikoski, Veli:* Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustöimikunta, 2. uusittu painos. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja n:o 143. Vammala 1968.
- Myllymäki, Riitta (toim.):* Muutoksenhakuopas. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2017.
- Myrsky, Matti – Rabinä, Timo:* Verotusmenettely ja muutoksenhaku. 7. uudistettu painos. Talentum Oyj. Helsinki 2015.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Oikeuden perusteokset. 1. painos. Sanoma Pro 2013.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Oikeuden perusteokset. 2. uudistettu painos. Alma Talent. Helsinki 2018.
- Mäenpää, Olli:* Hallintoprosessioikeus. Talentum Oyj. Helsinki 2007 (verkojulkaisu).
- Mäkeläinen, Pirjo:* Perustevalitus oikeussuojakeinona. Maisteritutkielma. Lapin yliopisto. Oikeustieteiden tiedekunta 2012.
- Mäkinen, Eija:* Kunnallisvalituksen tulevaisuus. Teoksessa *Tuominen, Tia; Ojanen, Tuomas* (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. Edita, Helsinki 1. painos. Helsinki 2010, s. 251-260. (Mäkinen 2010b)
- Mäkinen, Eija:* Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö. Ympäristöministeriön raportteja 10/2016. Helsinki 2016.
- Mäkinen, Eija:* Kunnallisvalitus – Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa. Edilex libri. Edita 2010. (Mäkinen 2010a)
- Mäkinen, Eija:* Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa. Lakimies 1/2017, s. 3-24.
- Määttä, Tapio:* KHO 2002:15. Ympäristölupa. Oikeustapauskommentti. Lakimies 2002/5, s. 788–829.
- Määttä, Tapio:* KHO 23.2.2000 t. 361 ATK- Lunastuslupa. Luonnonsuojelulaki. Yhdistyksen valitusoikeus. Luonnonsuojelujärjestö. Oikeustapauskommentti. Lakimies 2000/5, s. 789–801.
- Nenonen, Anne:* Oikeussuoja hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. Lakimies 2/2015, s. 249-256.
- Niemivuo, Matti:* Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2013.
- NOU 2000:22. Norges offentlige utredninger 2000: 22. Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. Utredning fra Oppgavefordelingsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 3. juli 2000. Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning. Oslo 2000.
- NOU 2001:3. Norges offentlige utredninger 2001: 03. Velgere, valgordning, valgte. Innstilling fra Valglovutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. oktober 1997. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 30. januar 2001. Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning. Oslo 2000.
- NOU 2016:4. Norges offentlige utredninger 2016:4. Ny kommunelov. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. juni 2013. Avgitt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 10. mars 2016. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon Informasjonsforvaltning. Oslo 2016.
- Oikaisulautakuntamenettelyn ohjeet A9/200/2018. Saatavilla <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47966/oikaisulautakuntamenettelyn-ohjeet/>. Luettu 15.1.2019.
- Oikeusministeriö. Toiminta ja hallinto 11/2018. Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2017. Helsinki 2018.
- Oikeusministeriön julkaisu 2006:4. Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi. Helsinki 2006.
- Oikeusministeriön julkaisuja 2004:5. Kysymyksiä demokratian kehittämisestä. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen sekä demokratia-asioiden hallinto Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Oikeusministeriö. Helsinki 2004.
- Oikeusministeriön julkaisuja 60/2017. Nettiäänestyksen edellytykset Suomessa. Sähköisen äänestyksen pilot-tihanke vuoden 2008 kunnallisvaaleissa. Kokemuksia ja opittuja asioita. Oikeusministeriö. Helsinki 2017. Muistio 30.9.2009.
- Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:1. Jatkokäsittelylupajärjestelmän käyttöönoton ja soveltamisalan laajentamisen vaikutukset hovioikeuksissa. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita. Oikeusministeriö. Helsinki 2019.
- Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuja 4/1993. Verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1993.
- Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:34. Korkeimman hallinto-oikeuden esitys hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Lausuntotiivistelmä.

- Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:18. Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnan kyselystä. Oikeusministeriö. Helsinki 2008.
- Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:5. Lausunnot oikaisuvaatimustoimikunnan mietinnöstä. Oikeusministeriö. Helsinki 2009.
- Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Oikeusministeriö. Helsinki 2013.
- Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö 4/2011. Oikeusministeriö. Helsinki 2011.
- Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 63/2010. Hallintolainkäytön kehittäminen. Lausuntotiivistelmä prosessityöryhmän välimietinnöstä. Oikeusministeriö. Helsinki 2010.
- Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010. Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö 78/2010. Oikeusministeriö. Helsinki 2010.
- Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5. Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Oikeusministeriö. Helsinki 2008.
- Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19. Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 2009.
- Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti:* Hallintolainkäyttö. Talentum Oyj. Helsinki 2015.
- Pekola-Sjöblom, Marianne:* Osallistumis- ja vaikuttamistapoja kartoittava kysely. Tietoja kuntalais- ja valtuustoaloitteista, oikaisuvaatimuksista ja kunnallisvalituksista. Kuntamarkkinat 10.9.2015.
- PeVL 3/1994 vp – HE 143/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 19/2002 vp – HE 46/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä lääkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 35/2002 vp – HE 91/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä hovioikeuteen ja valitusasian käsittelyä hovioikeudessa koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten muuttamiseksi.
- PeVL 70/2002 vp – HE 205/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 § ja 16 §:n muuttamiseksi.
- PeVL 4/2004 vp – HE 28/2003 vp, HE 151/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä.
- PeVL 4/2005 vp – HE 137/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 37/2005 vp – HE 53/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta.
- PeVL 33/2006 vp – HE 81/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- PeVL 33/2008 vp – HE 102/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- PeVL 2/2009 vp – HE 233/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 10/2009 – HE 20/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.
- PeVL 31/2009 vp – HE 220/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta sekä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- PeVL 35/2009 vp – HE 190/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.
- PeVL 42/2010 vp – HE 185/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kotoutumisen edistämiseksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 32/2012 vp – HE 133/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 14/2013 vp – HE 23/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- PeVL 11/2014 vp – HE 218/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta Maa- ja metsätalousvaliokunnalle.
- PeVL 55/2014 vp – HE 230/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

- PeVL 75/2014 vp – HE 324/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 35/2016 vp – HE 90/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.
- PeVL 49/2016 vp – HE 108/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 55/2016 vp – HE 169/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämistä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.
- PeVL 26/2017 vp – HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi; hallituksen esityksestä laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtioneuvoston tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta; hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta; hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta sekä hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta.
- PeVL 29/2017 vp – HE 43/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.
- PeVL 15/2018 vp – HE 16/2018 vp, HE 15/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksestä maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien.
- PeVL 17/2018 vp – HE 40/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä varhaiskasvatuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 50/2018 vp – HE 29/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 65/2018 vp – HE 15/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp, HE 16/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksistä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi; laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta; maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta; maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta; maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien; laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Piipponen, Sirkka-Liisa & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.): Kuntademokratian ja johtamisen tila valtuustokaudella 2009-2012. ACTA nro 252. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2013.*
- Pikkujämsä, Mikko: Asianajajan ajatuksia hallintoprosessista. Defensor Legis n:o 6/2014, s. 881–894.*
- Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo: Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tarpeesta. Defensor Legis N:o 6/2004, s. 1113–1123.*
- Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo: Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Finnpublishers Oy. Tampere 1990.*
- Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo: Oikeusturvan vai tuottavuuden tehostaminen hallintolainkäytössä. Defensor Legis N:o 6/2006, s. 972–985.*

- Pohjolainen, Teuvo*: Valituslupa hallintolainkäytössä - *Tuominen, Tia; Ojanen, Tuomas* (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta -juhlakirja. Edita Oy. Helsinki 2010, s. 273-284.
- Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- Rontu, Jenny – Ekroos, Ari*: Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa 2007–2014. Ympäristöministeriölle laadittu selvitys. talousoikeus. Aalto yliopisto 2014.
- Sakslin, Maija*, Valvonnan valvonnasta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017. K 16/2018 vp. Tampere 2018, s. s. 26–30.
- Schwarze, Jürgen – Laakso, Seppo – Kuuttiniemi, Kirsi*: Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 10/99. Oy Edita Ab. Helsinki 1999.
- Sippola, Matti*: Itsehallinnon tarina - Mykkänen, Antti (toim.): Maakuntaitsehallinto. KAKS - Kunnallisalan kehittämissätiö. Polemia- sarjan julkaisu nro 103. Sastamala 2016, s. 9-19.
- Siitari-Vanne, Eija*: Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Suomalainen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 265. Helsinki 2005.
- SivM 18/2002 vp – HE 205/2002 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta.
- Sletnes, Ingun – Henrichsen, Carsten – Lundin, Olle – Mäkinen, Eija*: Kommunelovene i Norden: En kartlegging og sammenligning. HiOA Rapport 2013 nr 13. Oslo 2013.
- Sosiaali- ja potilasasiamiehen selvitys vuodelta 2017. Hailuoto, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu, Tyrnävä. Anna Kylmänen, Mirva Makkonen ja Maria Marttila. <https://www.ouka.fi/documents/112876/0/Asiamiesten+selvitys+2017/d0fef4fb-8f45-49df-87ac-39fe2f571f73>.
- Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2007:18. Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimukset valtio-, kunta- ja yksityissektorilla. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2007.
- Still, Jenni*. Muutoksenhaun rajoitukset korkeimpaan hallinto-oikeuteen: valituslupajärjestelmän kehittyminen hallintolainkäytössä. Tutkielma. Hallinto-oikeus 2017. Lapin yliopisto. Oikeustieteiden tiedekunta.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Hallinto-oikeuksien ratkaisut [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-1298. 2013, Liitetaulukko 1. Hallinto-oikeuksissa ratkaistut asiat asiaryhmittäin 2009–2013. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 10.9.2018].
Saantitapa: http://www.stat.fi/til/haloikr/2013/haloikr_2013_2014-09-26_tau_001_fi.html.
- Suviranta, Antti*: Korkeimman hallinto-oikeuden täyttäässä 75 vuotta. - Korkein hallinto-oikeus 1918-1993. Gummerus Oy. Jyväskylä 1993, s. 9-33.
- Tamm, Ditlev – Letto-Vanamo, Pia*: Oikeuden maailma. Näkökulmia oikeuskulttuureihin. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 27. Helsinki 2015.
- Tepponen, Margit*: Sosiaalitaito. Socialkompetens. Sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien tarkastelua Mäntsälän, Pornaisten, Siuntion ja Vihdin kunnissa sekä Hyvinkään, Karkkilan ja Lohjan kaupungeissa. Sosiaaliasiamiehen selvitys vuodelta 2017.
- Tilastokeskus: Vaalit. Saatavissa https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_vaalit.html#. Viitattu 20.1.2019.
- Tilinpäätös 2017. Etelä-Suomen aluehallintovirasto – kirjanpitoyksikkö. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut. Aluehallintovirastojen julkaisuja 43/2018. Hämeenlinna 2018. <https://www.avi.fi/documents/10191/10616116/Aluehallintovirastojen+tilinpäätös+vuodelta+2017/3f936ed5-90aa-4d90-ae5-9b745f791a9b>.
- Törnberg, Kyösti*: Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2014.
- Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2016. Oikeusministeriö. Toiminta ja hallinto 19/2017. Helsinki 2017.
- Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2018. Oikeusministeriön julkaisuja 2019:8.
- Uotila, Jaakko – Laakso, Seppo – Pohjolainen, Teuvo – Vuorinen, Jarmo*: Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. 5. uudistettu painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 193. Fennpublishers Oy. Tampere 1989.
- Vaihemäki, Lauri*: Kunnallisvalituksen laillisuusvalvontafunktio kaava-asioissa. Helsinki Law Review 2017/2, s.14-46 (Edilex, 2.10.2017, Opiskelijakirjoitukset).
- Valkonen, Tanja*: Oikaisuvaatimusmenettelystä ja sen tehokkuudesta erityisesti sosiaalihuollossa. Maisteritutkielma. Lapin yliopisto. Oikeustieteiden tiedekunta. Hallinto-oikeus 2015.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017. K 4/2018 vp. Helsinki 2018.
- Valtiovarainministeriön julkaisu 11/2012. Kantelutyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2012.
- Valtiovarainministeriön julkaisu 27/2012. Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2012.
- Valtiovarainministeriön raportti 2/2013. Kuntien tehtävien kartoitus. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2012.

Warsta, Matias – Ekroos, Ari: Mielipiteitä valitusoikeudesta kaava- ja rakennuslupa-asioissa. Ympäristöministeriön raportteja 19/2006. Helsinki 2006. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/42039/YMra_19_2006.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Internet-lähteet:

- Aberdeen City Council. Active and Completed ePetitions. Osoitteessa: <https://committees.aberdeencity.gov.uk/mgEPetitionListDisplay.aspx?XXR=0&VM=2&DR=01/01/2017%20-%2031/12/2018&ACT=Go>. Viitattu 3.1.2019.
- Aberdeen City Council. Etusivu. Osoitteessa: <https://www.aberdeencity.gov.uk/>. Viitattu 3.1.2019.
- Aberdeen City Council. Services. Council and Democracy. Get involved with the Council. Speak at a Council or Committee meeting. Osoitteessa: <https://www.aberdeencity.gov.uk/services/council-and-democracy/get-involved-council/speak-council-or-committee-meeting>. Viitattu 4.1.2019.
- Aberdeenshire Council. Contact us. Have your say. Osoitteessa: <https://www.aberdeenshire.gov.uk/contact-us/have-your-say/>. Viitattu 3.1.2019.
- Aberdeenshire Council. Council and democracy. Public consultations and engagement. Citizen's Panel. Osoitteessa: <https://www.aberdeenshire.gov.uk/council-and-democracy/public-consultations-and-engagement/citizens-panel/>. Viitattu 3.1.2019.
- Administrative Justice Steering Group: Redress and Administrative Justice in Scotland (2009). Tiivistelmä. Osoitteessa: <https://asauk.org.uk/archive/alternative-dispute-resolution/adr-research/redress-and-administrative-justice-in-scotland-2009/>. Viitattu 12.11.2018.
- Angus Council. Etusivu. Osoitteessa: <https://www.angus.gov.uk/>. Viitattu 3.1.2019.
- Argyll and Bute Council. Community Councils – Complaint procedures. Osoitteessa: <https://www.argyll-bute.gov.uk/do-it-online/comments-and-complaintshttps://www.argyll-bute.gov.uk/council-and-government/community-councils-complaint-procedures>. Viitattu 14.11.2018.
- Argyll and Bute Council. Complaints. Osoitteessa: <https://www.argyll-bute.gov.uk/do-it-online/comments-and-complaints>. Viitattu 3.1.2019.
- Avin tiedotteet 2018. Sosiaalihuollon kanteluita ja valvonta-asioita edelleen suuri määrä vireille. Pohjois-Suomi. Osoitteessa: <https://www.avi.fi/web/avi/-/sosiaalihuollon-kanteluita-ja-valvonta-asioita-edelleen-suuri-maara-vireille-pohjois-suomi>. Viitattu 14.1.2019.
- Citizens Advice Scotland: Complain to an Ombudsman or Commissioner in Scotland. Osoitteessa: <https://www.citizensadvice.org.uk/scotland/law-and-courts/civil-rights/complaints1/how-to-use-an-ombudsman-or-commissioner-in-scotland-s/>. Viitattu 12.11.2018.
- Citizens Advice Scotland: Law and courts. Osoitteessa: <https://www.citizensadvice.org.uk/scotland/law-and-courts/>. Viitattu 12.11.2018.
- Citizens Advice Scotland: Scottish Tribunals. Osoitteessa: <https://www.citizensadvice.org.uk/scotland/law-and-courts/legal-system-s/taking-legal-action-s/scottish-tribunals-s/>. Viitattu 12.11.2018.
- Clackmannanshire Council. Community & Living. Community Planning. Clacks 1000 Citizens' Panel. Osoitteessa: <https://www.clacks.gov.uk/community/clacks1000/>. Viitattu 4.1.2019.
- Clackmannanshire Council. Consultation Database. Rent Increase Consultation 2019/20. Osoitteessa: <https://clackmannanshire.citizenspace.com/housing-business-management-team/rent-increase-consultation-2019-20/>. Viitattu 4.1.2019.
- Community Councils: Consultation on planning. Osoitteessa: <http://www.communitycouncils.scot/consultation-on-planning.html>. Viitattu 12.11.2018.
- Community Councils: The Community Council Framework. Osoitteessa: <http://www.communitycouncils.scot/the-community-council-framework.html>. Viitattu 12.11.2018.
- Community Councils: What is a Community Council. Osoitteessa: <http://www.communitycouncils.scot/what-is-a-community-council.html>. Viitattu 12.11.2018.
- East Dunbartonshire Council. Council. Contact Us. Osoitteessa: <https://www.eastdunbarton.gov.uk/contact-us>. Viitattu 4.1.2019.
- East Lothian Council. Your Council. Petitions. Osoitteessa: https://www.eastlothian.gov.uk/info/210560/your_council/12262/petitions. Viitattu 4.1.2019.
- East Renfrewshire Council. Your council. Complaints, feedback and having your say. Osoitteessa: <https://www.eastrenfrewshire.gov.uk/complaints>. Viitattu 4.1.2019.
- East Renfrewshire Council. Your council. Complaints, feedback and having your say. Public involvement with the HSCP. Osoitteessa: <https://www.eastrenfrewshire.gov.uk/yourvoice>. Viitattu 4.1.2019.
- Euroopan oikeusportaali – Tuomioistuinjärjestelmät – Erikoistuomioistuimet – UK – Skotlanti. Osoitteessa: https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-sc-fi.do?member=1. Viitattu 12.11.2018.
- Finlex: Lainkirjoittajan opas. Osoitteessa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saante-lyt/12-13/>. Viitattu 14.1.2019.
- HUS. Potilaan oikeuksien toteutuminen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä. Osoitteessa: http://www.hus.fi/potilaalle/potilaan_oikeudet/Documents/POTILAAN%20OIKEUKSIEN%20TOTEUTUMISEN%20RAPORTTI%202016%20PDF. Viitattu 20.1.2019.

- Kela. Oikaisuvaatimuksen tekeminen Kelan tekemään päätökseen. Osoitteessa: <https://www.kela.fi/oikaisu-vaatimus-kelan-tekemaan-paatokseen>. Viitattu 10.1.2019.
- Kela. Hoitoon hakeutuminen Suomesta ulkomaille. Osoitteessa: <https://www.kela.fi/yhteistyokumppanit-hoitoon-hakeutuminen-suomesta-ulkomaille>. Viitattu 1.2.2019.
- Kela rekrytoi lisää henkilökuntaa oikaisuvaatimusten käsittelyyn. Osoitteessa: <https://www.kela.fi/-/ke-la-rekrytoi-lisaa-henkilokuntaa-oikaisuvaatimusten-kasittelyyn>. Viitattu 10.1.2019.
- Korkein Hallinto-oikeus. Valituslupa-asiat 2017. Osoitteessa: http://www.kho.fi/material/attachments/kho/ai-neistoa/tilastoja/vpch0VIXR/Valituslupa-asiat_2017.pdf. Viitattu 1.12.2018.
- Kuntaliitto. Sosiaali- ja terveydenhuolto. Asiaksmaksujen määrääminen. Osoitteessa: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/sosiaali-ja-terveysasiat/sosiaali-ja-terveydenhuollon-asiaksmaksut/asiaksmaksujen-maaraaminen>. Viitattu 14.12.2018.
- Muistutuksena siirretyt sosiaali- ja terveydenhuollon kantelut 1.1.–31.12.2017. Osoitteessa: <https://www.avi.fi/documents/13166/0/Muistutuksena+siirretyt+sosiaali-+ja+terveydenhuollon+kantelut+1.1.–31.12.2017/ca5b38b3-ad74-4c4d-85fb-48033d2642bf?version=1.1>. Viitattu 20.12.2018.
- North Ayrshire Council. Council. Community Councils. Osoitteessa: <https://north-ayrshire.cmis.uk.com/north-ayrshire/CommunityCouncils.aspx>. Viitattu 5.1.2019.
- North Lanarkshire Council. Council and community. Get involved in your community. How community planning works. Osoitteessa: <https://www.northlanarkshire.gov.uk/index.aspx?articleid=13555>. Viitattu 5.1.2019.
- North Lanarkshire Council. Council and community. Get involved in your community. Community Councils. What are Community Councils? Osoitteessa: <https://www.northlanarkshire.gov.uk/index.aspx?articleid=22442>. Viitattu 5.1.2019.
- North Lanarkshire Council. Council and community. Get involved in your community. Local community forums. Osoitteessa: <https://www.northlanarkshire.gov.uk/index.aspx?articleid=17061>. Viitattu 5.1.2019.
- Perth & Kinross Council. Council and democracy. Community planning. Osoitteessa: <https://www.pkc.gov.uk/communityplanning>. Viitattu 5.1.2019.
- Perustuslakivaliokunnan toimittamat lisäkysymykset valtiosääntöoikeuden asiantuntijoille (kysymykset 3, 6 ja 7). Osoitteessa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-189035.pdf>. Viitattu 10.2.2019.
- Scottish Borders Council. Have your say. Petitions and deputations. Osoitteessa: https://www.scotborders.gov.uk/info/20016/have_your_say/352/petitions_and_deputations/3. Viitattu 5.1.2019.
- Scottish Borders Council. Consultation and Survey Hub. Closed Consultations. Taxi Fare Review 2018. Osoitteessa: <https://scotborders.citizenspace.com/regulatory-services/taxi-fare-review-2018/>. Viitattu 4.1.2019.
- Scottish Courts and Tribunals – About Scottish Tribunals. Osoitteessa: <https://www.scotcourts.gov.uk/the-courts/the-tribunals/about-scottish-tribunals>. Viitattu 7.11.2018.
- Scottish Government – Access to Justice – Tribunals System. Osoitteessa: <https://www.gov.scot/policies/access-to-justice/tribunals-system/>. Viitattu 7.11.2018.
- Scottish Government, Local Government. Osoitteessa: <https://www.gov.scot/policies/local-government/>. Viitattu 12.11.2018.
- Scottish Government, Local Government: How to make a complaint. Julkaistu 20.4.2018. Osoitteessa: <https://www.gov.scot/publications/local-government-make-a-complaint/>. Viitattu 12.11.2018.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Valittaminen. Saatavissa <https://stm.fi/asiakkaan-potilaan-oikeudet/valittaminen>. Viitattu 29.1.2019.
- South Lanarkshire Council. Planning and building standards. Planning for householders. Commenting on a planning application. Osoitteessa: https://www.southlanarkshire.gov.uk/info/200218/planning_for_householders/46/commenting_on_a_planning_application. Viitattu 5.1.2019.
- Terveydenhuollon kanteluita ja valvonta-asioita vireille ennätyskellisen paljon – 321 kpl. Osoitteessa: https://www.avi.fi/web/avi/terveys/-/asset_publisher/luvoviJnE7F9/content/id/11016967. Viitattu 30.1.2019.
- Terveydenhuollon valvonnan tilastoja. Osoitteessa: <https://www.valvira.fi/terveydenhuolto/tilastot>. Viitattu 14.12.2019.
- The City of Edinburgh Council. Etusivu. Osoitteessa: <http://www.edinburgh.gov.uk/>. Viitattu 3.1.2019.
- The City of Edinburgh Council. Council and democracy. You said, we did. Osoitteessa: http://www.edinburgh.gov.uk/info/20004/council_and_democracy/1353/you_said_we_did. Viitattu 3.1.2019.
- The Highlands Council. Council and government. Consultations, complaints and compliments. Engagement events. Osoitteessa: https://www.highland.gov.uk/info/670/consultations_complaints_and_compliments/668/our_budget/5#public. Viitattu 5.1.2019.
- The Scottish Public Services Ombudsman – etusivu. Osoitteessa: <https://www.spso.org.uk/>. Viitattu 7.11.2018.
- The Scottish Public Services Ombudsman – Making a complaint – How to complain – Council complaints. Osoitteessa: <https://www.spso.org.uk/council-complaints>. Viitattu 7.11.2018.
- Tieteen termipankki: oikeustiede: Hallintopäätös. Osoitteessa: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:-hallintopäätös>. Viitattu 14.11.2018.
- Valtioneuvoston termipankki, hakusana 'tribunal'. Osoitteessa: <https://mot.kielikone.fi/mot/valter/netmot.exe?UI=fiva2>. Viitattu 7.11.2018.

TIETOKAYTTOON.FI

